


3 1761 11713980 8



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117139808>



Second Session
Thirty-sixth Parliament, 1999-2000

Deuxième session de la
trente-sixième législature, 1999-2000

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Wednesday, April 12, 2000
Thursday, April 13, 2000

Le mercredi 12 avril 2000
Le jeudi 13 avril 2000

Issue No. 14

Fascicule n° 14

Fifth and sixth (final) meetings on:
Bill C-2, An Act respecting the election of member
to the House of Commons, repealing other Acts
relating to elections and making consequential
amendments to other Acts.

**Cinquième et sixième (dernière)
réunions concernant:**
Projet de loi C-2, Loi concernant l'élection des députés
à la Chambre des communes, modifiant certaines lois
et abrogeant certaines autres lois.

INCLUDING:
THE FIFTH REPORT OF THE
COMMITTEE (Bill C-2)

Y COMPRIS:
LE CINQUIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Projet de loi C-2)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Gérald A. Beaudoin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	* Lynch-Staunton
* Boudreau, P.C.,	(or Kinsella)
(or Hays)	Mahovlich
Buchanan, P.C.	Moore
Cools	Murray, P.C.
Fraser	Nolin
Joyal, P.C.	Pearson

** Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Banks substituted for that of the Honourable Senator Poy (*April 12, 2000*).

The name of the Honourable Senator Pépin substituted for that of the Honourable Senator Banks (*April 12, 2000*).

The name of the Honourable Senator Christensen substituted for that of the Honourable Senator Pépin (*April 12, 2000*).

The name of the Honourable Senator Mahovlich substituted for that of the Honourable Senator Christensen (*April 13, 2000*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérald A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	* Lynch-Staunton
* Boudreau, c.p.,	(ou Kinsella)
(ou Hays)	Mahovlich
Buchanan, c.p.	Moore
Cools	Murray, c.p.
Fraser	Nolin
Joyal, c.p.	Pearson

** Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Banks est substitué à celui de l'honorable sénateur Poy (*Le 12 avril 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Pépin est substitué à celui de l'honorable sénateur Banks (*Le 12 avril 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Christensen est substitué à celui de l'honorable sénateur Pépin (*Le 12 avril 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Mahovlich est substitué à celui de l'honorable sénateur Christensen (*Le 13 avril 2000*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, April 12, 2000
(19)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 3:49 p.m. in Room 257, East Block, the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Banks, Beaudoin, Christensen, Cools, Fraser, Hays, Joyal, P.C., Lynch-Staunton, Milne, Moore, Murray, P.C., Nolin, Pearson, Pépin, and Poy (16).

Other senators present: The Honourable Senator Oliver (1).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Nancy Holmes and Jay Sinha, Research Officers.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, March 28, 2000, the Committee began its examination of Bill C-2, An Act respecting the election of members to the House of Commons, repealing other Acts relating to elections and making consequential amendments to other Acts (*see Proceedings of the Committee, Issue No. 12 dated March 29, 2000, for full text of Order of Reference.*)

WITNESSES:

From the Canadian Taxpayers' Federation:

Walter Robinson, Federal Director.

As an individual:

Bernard Côté.

From Elections Canada:

Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer.

Tom McMahon, Acting Director, Legal Services;

Janice Vézina, Director, Election Financing;

Diane Bruyère, Assistant Director of Operations, Electoral Coordination.

Mr. Robinson made a presentation and answered questions.

At 4:52 p.m., the committee suspended.

At 5:10 p.m., the committee resumed.

Mr. Côté made a presentation and answered questions.

Mr. Kingsley made a presentation and, together with Mr. McMahon, answered questions.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 12 avril 2000
(19)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 15 h 49, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Banks, Beaudoin, Christensen, Cools, Fraser, Hays, Joyal, c.p., Lynch-Staunton, Milne, Moore, Murray, c.p., Nolin, Pearson, Pépin et Poy (16).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Oliver (1).

Également présents: De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes et Jay Sinhan, attachés de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 28 mars 2000, le comité entreprend l'examen du projet de loi C-2, Loi concernant l'élection des députés à la Chambre des communes, modifiant certaines lois et abrogeant certaines autres lois (*l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 12 du 29 mars 2000.*)

TÉMOINS:

De la Fédération des contribuables canadiens:

Walter Robinson, directeur fédéral.

À titre personnel:

Bernard Côté.

D'Élections Canada:

Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections;

Tom McMahon, directeur par intérim, Services juridiques;

Janice Vézina, directrice, Financement des élections;

Diane Bruyère, directrice adjointe, Coordination électorale, Opérations.

M. Robinson fait une déclaration et répond aux questions.

À 16 h 52, le comité suspend ses travaux.

À 17 h 10, le comité reprend ses travaux.

M. Côté fait une déclaration et répond aux questions.

M. Kingsley fait une déclaration et, de concert avec M. McMahon, répond aux questions.

Mr. Kingsley tabled a document entitled "*Notes for an Appearance By Mr. Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer of Canada, before the Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, Bill C-2 — The Canada Elections Act, April 12, 2000*" with the Clerk of the Committee and filed as Exhibit No. 5900 L1/C-2-14 "1".

At 7:30 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

OTTAWA, Thursday, April 13, 2000

(20)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:56 a.m. in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Buchanan, P.C., Cools, Fraser, Hays, Joyal, P.C., Milne, Moore, Pearson, and Mahovlich (11).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Nancy Holmes and Jay Sinha, Research Officers.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, March 28, 2000, the committee began its examination of Bill C-2, An Act respecting the election of members to the House of Commons, repealing other Acts relating to elections and making consequential amendments to other Acts (*see Proceedings of the Committee, Issue No. 12 dated March 29, 2000, for full text of Order of Reference*).

WITNESSES:

From Democracy Watch:

Aaron Freeman, Board Member.

From the Privy Council Office:

Michael Peirce, Director of Legal Operations, Legislation and House Planning/Counsel;

Isabelle Mondou, Counsel, Legislation and House Planning/Counsel;

Stéphane Perrault, Counsel, Human Rights Law Section, Department of Justice.

Mr. Freeman made a presentation and answered questions.

Mr. Peirce, together with Mr. Perrault, answered questions.

At 12:05 p.m., the committee suspended.

At 12:21 p.m., the committee resumed.

It was agreed, on division, that clauses on which an amendment is anticipated be grouped together.

It was moved by the Honourable Senator Moore that the Committee do now proceed to clause-by-clause consideration of

M. Kingsley dépose auprès du greffier du comité le document intitulé «*Notes pour une comparution de M. Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections du Canada, devant le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, Projet de loi C-2 — La Loi électorale du Canada, le 12 avril 2000*» (pièce 5900 L1/C-2-14 «1»).

À 19 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

OTTAWA, le jeudi 13 avril 2000

(20)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 56, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Buchanan, c.p., Cools, Fraser, Hays, Joyal, c.p., Milne, Moore, Pearson et Mahovlich (11).

Également présents: Du service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes et Jay Sinha, attachés de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 28 mars 2000, le comité commence son étude du projet de loi C-2, Loi concernant l'élection des députés à la Chambre des communes, modifiant certaines lois et abrogeant certaines autres lois (*le texte complet de l'ordre de renvoi figure dans les délibérations du comité, fascicule n° 12, du 29 mars 2000*).

TÉMOINS:

De Démocratie en surveillance:

Aaron Freeman, membre du conseil d'administration.

Du Bureau du Conseil privé:

Michael Peirce, directeur, Opérations juridiques, Législation et planification parlementaire/conseiller juridique;

Isabelle Mondou, avocate, Législation et planification parlementaire/conseillère juridique;

Stéphane Perrault, avocat, section des Droits de la personne, ministère de la Justice.

M. Freeman fait un exposé et répond aux questions.

M. Peirce, avec M. Perrault, répond aux questions.

À 12 h 5, la séance est suspendue.

À 12 h 21, la séance reprend.

Il est convenu, avec dissidence, de regrouper les articles qui devraient faire l'objet d'un amendement.

L'honorable sénateur Moore propose que le comité passe à l'étude article par article du projet de loi C-2, Loi concernant

Bill C-2, An Act respecting the election of members to the House of Commons, repealing other Acts relating to elections and making consequential amendments to other Acts.

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that clause 1 stand postponed.

It was agreed that clauses 2 to 18 carry, on division.

Clause 18.1 having been called, debate ensued.

The Honourable Senator Joyal, P.C., read, with the permission of the committee, a letter dated Wednesday, April 12, 2000, forwarded by him to the Honourable Don Boudria, P.C., M.P., Leader of the Government in the House of Commons.

After further debate, it was agreed that clause 18.1 carry, on division.

It was agreed that clauses 19 to 577 carry, on division.

It was agreed that schedule 1 carry, on division.

It was agreed that schedule 2 carry, on division.

It was agreed that schedule 3 carry, on division.

It was agreed that clause 1 carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that the Bill carry, on division.

It was moved by the Honourable Senator Cools that the Bill be reported to the Senate without amendment.

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

At 12:45 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

l'élection des députés à la Chambre des communes, modifiant certaines lois et abrogeant certaines autres lois.

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu que le titre soit reporté.

Il est convenu que l'article 1 soit reporté.

Il est convenu que les articles 2 à 18 soient adoptés, avec dissidence.

L'article 18.1 étant mis à l'étude, un débat s'ensuit.

L'honorable sénateur Joyal, c.p., lit, avec la permission du comité, une lettre datée du mercredi 12 avril 2000, qu'il a transmise à l'honorable Don Boudria, c.p., député, leader du gouvernement à la Chambre des communes.

Après débat, il est convenu que l'article 18.1 soit adopté, avec dissidence.

Il est convenu que les articles 19 à 577 soient adoptés, avec dissidence.

Il est convenu que l'annexe 1 soit adoptée, avec dissidence.

Il est convenu que l'annexe 2 soit adoptée, avec dissidence.

Il est convenu que l'annexe 3 soit adoptée, avec dissidence.

Il est convenu que l'article 1 soit adopté.

Il est convenu que le titre soit adopté.

Il est convenu que le projet de loi soit adopté, avec dissidence.

L'honorable sénateur Cools propose que l'on fasse rapport du projet de loi au Sénat sans amendement.

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

À 12 h 45, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Le greffier du comité,

Till Heyde

Clerk of the Committee

REPORT OF COMMITTEE

Thursday, April 13, 2000

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

FIFTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-2, An Act respecting the election of members to the House of Commons, repealing other Acts relating to elections and making consequential amendments to other Acts, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, March 28, 2000, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 13 avril 2000

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

CINQUIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-2, Loi concernant l'élection des députés à la Chambre des communes, modifiant certaines lois et abrogeant certaines autres lois, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 28 mars 2000, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport, sans amendement.

La présidente,

LORNA MILNE

Chair

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, April 12, 2000

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-2, respecting the election of members to the House of Commons, repealing other Acts relating to elections and making consequential amendments to other Acts, met this day at 3:30 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, we are meeting to hear further evidence on Bill C-2. Our first witness today is from the Canadian Taxpayers' Federation.

Mr. Walter Robinson, Federal Director, Canadian Taxpayers' Federation: Madam Chair, as Federal Director of the Canadian Taxpayers' Federation, it is indeed a pleasure to appear before your committee this afternoon as you study Bill C-2, a piece of proposed legislation that is pivotal to the effective functioning and legitimacy of our democratic system.

The Canadian Taxpayers' Federation is a non-partisan and not-for-profit federally incorporated advocacy and research group. In 10 short years, we have grown to become Canada's foremost taxpayer advocacy group. We now boast 83,000 supporters.

There are many clauses in the bill that require improvement, but in my limited time with you I will confine myself to the issues of citizens and citizen advocacy, group spending limits, election reimbursements, and emerging issues not addressed in Bill C-2.

Madam Chair, allow me to digress for one second. The term "third party" is pejorative and personally offensive to me. Participation in the political process is essential and is just as important for those who place their names on a ballot as for those who choose to promote or oppose parties or candidates or issues through all possible legal means.

Elections that engage the nation in vibrant and compelling public policy discourse are surely a sign of a healthy democracy. Indeed, such citizen engagement, both inside and outside our Parliamentary system, is essential if our democratic traditions are to be upheld and strengthened. Yet the changes advocated in Bill C-2 with respect to citizen and citizen advocacy group advertising, clauses 349 to 362, run contrary to this democratic ethos and serve to weaken rather than strengthen the body politic.

To recap, citizen and citizen group advocacy spending limits stem from the 1974 revisions to the Elections Act, based on the view at the time of members of Parliament and elections experts that election campaign participation should be limited to official parties and candidates. With respect, what an offensive, arrogant and contemptuous view of the democratic process!

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 12 avril 2000

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-2, Loi concernant l'élection des députés à la Chambre des communes, modifiant certaines lois et abrogeant certaines autres lois, se réunit aujourd'hui à 15 h 30 pour en étudier la teneur.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, nous sommes réunis pour entendre d'autres témoignages sur le projet de loi C-2. Notre premier témoin d'aujourd'hui représente la Fédération des contribuables canadiens.

M. Walter Robinson, directeur fédéral, Fédération des contribuables canadiens: Madame la présidente, à titre de directeur fédéral de la Fédération des contribuables canadiens, je suis heureux de témoigner devant votre comité cet après-midi dans le cadre de votre examen du projet de loi C-2, un projet de loi qui sera crucial pour le fonctionnement efficace et la légitimité de notre régime démocratique.

La Fédération des contribuables canadiens est un groupe de recherche et de défense des droits des contribuables non partisan, à but non lucratif et constitué sous le régime de la loi fédérale. En dix ans, nous sommes devenus le plus important groupe de défense des contribuables du Canada. Nous comptons maintenant 83 000 adhérents.

Bien des dispositions du projet de loi devraient être améliorées, mais, comme mon temps est limité, je me contenterai d'aborder les questions touchant les citoyens et leurs droits, les limites de dépenses des organisations, le remboursement des dépenses électorales et les enjeux émergents absents du projet de loi C-2.

Madame la présidente, permettez-moi une petite parenthèse. Le terme «tiers» m'apparaît personnellement péjoratif et insultant. La participation au processus politique est essentielle et tout aussi importante pour les candidats que pour ceux qui choisissent de promouvoir un parti, un candidat ou un enjeu par tous les moyens légaux possibles ou de s'y opposer.

Des élections qui engagent le pays dans un débat dynamique et captivant sur les politiques publiques témoignent certainement d'une démocratie saine. En effet, cette participation des citoyens, autant au sein qu'en dehors du système parlementaire, est essentielle au maintien et au renforcement de nos traditions démocratiques. Pourtant, les changements préconisés dans le projet de loi C-2 concernant la publicité faite par des citoyens et des groupes de citoyens, aux articles 349 à 362, vont à l'encontre du génie de la démocratie et affaiblissent le corps politique plutôt que de le fortifier.

Récapitulons: le plafond de dépenses imposé aux particuliers et aux groupes de citoyens découle des modifications apportées en 1974 à la Loi électorale selon l'avis des députés et des experts électoraux de l'époque qui estimaient que seuls les candidats et les partis officiels devraient participer à une campagne électorale. Sauf votre respect, c'est là une vision offensante, arrogante et méprisante du processus démocratique.

Twenty-five years later, and after repeated court interventions, this government is once again attempting to stifle democratic participation in election campaigns by citizen advocacy groups, labour unions, chambers of commerce and the like, right down to the local 4-H club or neighbourhood association.

Let us be very clear. A \$150,000 spending limit for citizen and citizen advocacy groups may seem generous, but it works out to a mere \$498.34 per riding if applied across all 301 ridings. In communities such as Montreal, Toronto, Ottawa, Vancouver, even Red Deer, a local group cannot buy even a single quarter-page ad in the weekly community newspaper for this paltry amount.

On the other hand, a political party that maximizes its national spending limit of 62 cents per elector and spends the allowable limit in all 301 constituencies in this country could spend upwards of \$25 million. Such a situation is hardly fair.

The main argument for spending limits on extra-parliamentary actors is that access to big money could influence voters. Contrary to the architects of this proposed law, we do not believe that voters are stupid. Recent experience shows that excessive spending does not necessarily influence voting intentions.

During the 1988 election, free-trade supporters far outspent those opposing the agreement. Yet a majority of Canadians voted for political parties opposing the FTA. In 1992 — as I am sure Senator Beaudoin can remember — the yes side for the Charlottetown accord outspent the no side by a factor of 13 to 1; yet the no side still prevailed in a majority of Canadian provinces and the accord was defeated.

In 1993 — and I can point to Senator Nolin now — the federal PC Party and its candidates spent some \$20 million for the great electoral success of two seats.

I did not mean that as a personal insult, Senator Nolin. Please do not take it as such.

In June last year, organized labour and other groups spent millions of dollars in an effort to oust the Harris government from office in Ontario. In the result, Mr. Harris and his party were returned to office with a greater majority than in 1995. If you wish, during questions I can also provide you with a litany of American examples to support my point that spending does not influence outcomes. No credible academic evidence on the face of the planet will support the contention that big money buys elections. Indeed, as shown above, recent Canadian experience points to perhaps the opposite conclusion.

There is no discounting the fact that advertising costs money and the provisions restricting extra-parliamentary participation in the election process, as I have shown in the example of a quarter-page ad, effectively amount to censorship. If limits are to

Vingt-cinq ans plus tard, et après de nombreuses poursuites judiciaires, le gouvernement tente encore une fois de freiner la participation démocratique aux campagnes électorales des groupes de citoyens, des syndicats, des chambres de commerce, etc., et même des clubs locaux 4-H et des associations de quartier.

Il faut bien comprendre qu'un plafond de 150 000 \$ pour les particuliers et les groupes de citoyens peut sembler généreux, mais qu'il représente à peine 498,34 \$ par circonscription si on l'applique aux 301 circonscriptions. Dans les villes telles que Montréal, Toronto, Ottawa, Vancouver, et même Red Deer, un groupe local ne peut même pas acheter une seule annonce quart-de-page dans l'hebdomadaire communautaire avec ce montant dérisoire.

En revanche, un parti politique qui fait un usage optimal de son plafond national de dépenses de 62 cents par électeur et qui atteint la limite dans chacune des 301 circonscriptions du pays pourrait dépenser jusqu'à 25 millions de dollars. Cette situation est loin d'être juste.

Le principal argument qu'on invoque pour imposer un plafond de dépenses aux intervenants extraparlimentaires est que l'accès à des sommes importantes d'argent pourrait influencer les électeurs. Contrairement aux architectes de ce projet de loi, nous ne prenons pas les électeurs pour des idiots. L'expérience récente a démontré que des dépenses excessives n'influent pas nécessairement sur les intentions de vote.

Pendant la campagne électorale de 1988, les défenseurs du libre-échange ont dépensé beaucoup plus que les opposants à cet accord. Or, la majorité des Canadiens ont voté pour les partis politiques qui s'opposaient à l'Accord de libre-échange. En 1992 — je suis certain que le sénateur Beaudoin s'en souvient —, le camp qui appuyait l'accord de Charlottetown a dépensé 13 fois plus d'argent que le camp adverse; cela n'a pas empêché le camp du non d'avoir gain de cause dans la majorité des provinces canadiennes et de faire rejeter cet accord.

En 1993 — le sénateur Nolin s'en souvient certainement — le Parti conservateur fédéral et ses candidats ont dépensé plus de 20 millions de dollars, mais n'ont remporté que deux sièges.

Je ne voulais pas vous insulter personnellement, sénateur Nolin. J'espère que vous ne considérerez pas cela comme une attaque personnelle.

En juin dernier, les syndicats et d'autres groupes ont dépensé des millions de dollars en vue d'évincer le gouvernement Harris, en Ontario. Résultat: M. Harris et son parti ont été réélus avec une majorité supérieure à celle de 1995. Si vous le souhaitez, pendant la période de questions, je pourrai aussi vous donner toute une liste d'exemples américains qui étayaient mon affirmation selon laquelle les dépenses n'influent pas sur les résultats. Il n'y a aucune étude universitaire crédible dans ce monde qui pourrait confirmer qu'on peut acheter des élections. En fait, comme on le verra plus loin, l'expérience canadienne des récentes années tend plutôt à prouver le contraire.

On ne peut nier que la publicité s'achète, et les dispositions limitant la participation extraparlimentaire au processus électoral, comme je l'ai démontré avec mon exemple de l'annonce quart-de-page, constituent dans les faits une forme de censure. Si

be applied, they should be similar to those applicable to parties and individual candidates. Alternatively, if you are going to restrict something, restrict contributions, not spending.

In addition, the reporting and disclosure requirements of Bill C-2 will ensure that politics truly does become the domain of the rich and well connected, given the battery of lawyers and accountants that will be needed to meet all reporting and filing conditions. Indeed, this document can be viewed in general as a huge impediment to meaningful participation by citizens in the electoral process.

In the 1996 British Columbia election, our organization had to retain a full-time lawyer just to ensure we were always in compliance with the provisions of the province's Elections Act. Many of those provisions are also seen in this act.

Ordinary citizens or smaller groups may not have the resources to engage such professional help, again proving the point that the act limits participation instead of encouraging it.

Finally on this point, on March 9 this year, the B.C. government failed to exercise its option to appeal a B.C. Supreme Court decision that struck down that province's "gag law" provisions on citizen-group advertising. That decision was brought down one month earlier. That precedent must weigh heavily in your decisions on an act that you surely know, if you do intend to pass it, will be challenged in the courts by groups like ours and others. Or, even worse, it will simply be ignored.

According to wire reports, the B.C. judges "said there is no proof third-party spending or the reporting of polls have had any effect on the election process."

Let us address the issue of candidate reimbursements. The tax system already contains generous provisions for those who wish to contribute to political parties and/or campaigns. Indeed, it has always perplexed us that the tax system allows a 75 per cent tax credit on a political contribution of \$100, while the same amount donated to the United Way, the local AIDS hospice, or the Canadian Cancer Society warrants a mere 17 per cent tax credit.

Now, clause 560 raises this limit for 75 per cent treatment to \$200. I wonder if the irony of this situation resonates with any of the members of this committee.

On top of this, election reimbursements represent another barrier to meaningful and new participation in the electoral process. Our analysis reveals that, after the 1997 federal election, 1,672 candidates filed reports, and a record number — 801 of them to be precise — were eligible to receive campaign reimbursements. In fact, taxpayers forked over \$16.5 million to these 801 candidates for an average reimbursement grant of some \$20,630.

on doit imposer des plafonds, ils devraient être semblables à ceux qui sont imposés aux partis et aux candidats. Sinon, s'il faut imposer des restrictions, qu'elles s'appliquent aux contributions, et non pas aux dépenses.

De plus, les exigences du projet de loi C-2 concernant les rapports et la divulgation feront en sorte que la politique deviendra l'apanage des riches et de ceux qui ont des relations compte tenu de toute la brochette d'avocats et de comptables qu'il faudra pour satisfaire aux conditions de rapport. En fait, ce document représente un obstacle considérable à la participation sérieuse des particuliers au processus électoral.

Pendant la campagne électorale de 1996 en Colombie-Britannique, notre organisation a dû engager un avocat à temps plein pour s'assurer de respecter les dispositions de la loi électorale de la province, dont bon nombre des articles ont été repris dans ce projet de loi-ci.

Les citoyens ordinaires et les petits groupes n'auront peut-être pas les ressources nécessaires pour se prévaloir de l'aide de professionnels, ce qui, encore une fois, prouve que cette mesure législative limitera la participation plutôt que de l'encourager.

Une dernière remarque sur ce sujet: le 9 mars de cette année, le gouvernement britanno-colombien a décidé de ne pas interjeter appel d'une décision de la Cour suprême de la Colombie-Britannique qui a annulé les dispositions de la «loi du bâillon» de la province concernant la publicité faite par les groupes de citoyens. Cette décision avait été rendue un mois plus tôt. Ce précédent devra peser lourd dans votre décision d'adopter ou non ce projet de loi, qui, vous vous en doutez, sera contesté devant les tribunaux par des groupes comme le nôtre et d'autres, ou qui, ce qui serait encore pire, passera inaperçu.

D'après les agences de presse, les juges de la Colombie-Britannique auraient déclaré que rien ne prouve que les dépenses des tiers ou la publication des résultats des sondages aient quelque effet que ce soit sur le processus électoral.

Passons maintenant au remboursement des dépenses électorales. Le régime fiscal prévoit déjà des dispositions généreuses pour ceux qui contribuent aux partis politiques ou à des campagnes électorales. D'ailleurs, cela nous a toujours laissés perplexes de savoir que le régime fiscal prévoit un crédit d'impôt de 75 p. 100 pour une contribution de 100 \$ à un parti politique, alors qu'un don du même montant à Centraide, à l'hospice local pour sidéens ou à la Société canadienne du cancer ne fait l'objet que d'un crédit de 17 p. 100.

Voilà que l'article 560 relève à 200 \$ le plafond pour un crédit de 75 p. 100. J'espère que les membres du comité seront d'accord avec moi pour dire que c'est plutôt ironique.

En plus, le remboursement des dépenses électorales représente un autre obstacle à une participation sérieuse et nouvelle au processus électoral. Notre analyse relève que, après les élections fédérales de 1997, 1 672 candidats ont déposé un rapport, et un nombre record d'entre eux — soit 801 — ont eu droit à un remboursement de leurs dépenses électorales. En fait, les contribuables ont versé 16,5 millions de dollars à ces 801 candidats, soit un remboursement moyen de 20 630 \$.

This represents an 11 per cent increase from 1993, when 714 successful and defeated candidates received \$14.8 million from taxpayers for an average grant of \$20,815. The argument in defence of these subsidies is that they are necessary to help people who could not otherwise afford to run. Fair enough, for such would leave politics for only the well to do, but again, the opposite is actually true.

In 1993, of the 714 candidates who received reimbursements, 710 ran for one of the five major parties. In 1997, only two candidates of the 801 who received reimbursements fell outside of the five major political parties in this country.

This practice also encourages candidates to run deficits, knowing that the taxpayer-funded reimbursement will put their campaigns back in the black and provide financing for their riding associations for the next campaign.

In the current Parliament, 123 of your colleagues, as you would say, "in the other place," ran campaign deficits in 1997. These reimbursements reward fiscal irresponsibility and also provide huge war chests for campaigns that run themselves in the black, again skewing the playing field for the next electoral cycle. We believe that the practice of candidate reimbursements should cease.

On other matters, we believe that the Chief Electoral Officer should be given the power to recruit and appoint returning officers and special ballot officers, as the current practice encourages patronage within the electoral system.

If I may digress from my prepared text, while there is no perception that there is any patronage within the system, an Elections Act and an electoral system must be above any such perception. Why do you not put into practice provisions that would mitigate those concerns?

Furthermore, this committee should give thought to mechanisms within this bill that would allow the Chief Electoral Officer to study the merits of other voting systems such as proportional representation, mixed member proportional, transferable ballots, and the like. Such research would be invaluable should Parliament wish to engage Canadians in a debate about reforming our archaic first-past-the-post voting system.

We are one of four post-industrial democracies still using this system, and in the mother of all democracies, Great Britain, "first past the post" is going the way of the dodo bird.

Finally, we might applaud the amendment that allows the CEO to at least study the issue of electronic voting. While we stand at the threshold of a new century, we are still wedded to a system rooted in the voting traditions of the 19th and 20th centuries. Surely this committee should give thought to the use of new technologies in the voting exercise.

Cela représente une augmentation de 11 p. 100 par rapport à 1993, année où 714 candidats, élus ou non, ont reçu 14,8 millions de dollars des contribuables, pour un remboursement moyen de 20 815 \$. On défend ces subventions en faisant valoir qu'elles sont nécessaires, car elles aident ceux qui n'auraient pas les moyens de briguer les suffrages. Je veux bien, car, dans la situation contraire, seuls les riches pourraient se porter candidats, mais, encore une fois, c'est le contraire qui est vrai.

En 1993, sur les 714 candidats qui ont reçu un remboursement, 710 ont brigué les suffrages pour l'un des cinq grands partis. En 1997, seulement deux candidats sur les 801 qui ont reçu un remboursement ne représentaient pas l'une des cinq grandes formations politiques du pays.

Cette pratique encourage aussi les candidats à mener une campagne déficitaire, sachant que le remboursement financé par les contribuables leur permettra de combler ce déficit et de financer leurs associations de comté pour la prochaine campagne.

Pour la législature en cours, 123 de vos collègues de «l'autre endroit», comme vous dites, ont eu une campagne déficitaire en 1997. Le remboursement des dépenses électorales encourage l'irresponsabilité financière et permet l'accumulation d'énormes caisses électorales pour des campagnes qui finissent par être rentables, faussant d'autant plus la donne au cycle électoral suivant. Nous estimons que le remboursement des dépenses des candidats devrait cesser.

Pour ce qui est des autres questions, nous sommes d'avis que le directeur général des élections devrait avoir le pouvoir de recruter des directeurs de scrutin et des agents des bulletins de vote spéciaux, car la pratique actuelle encourage le favoritisme au sein du système électoral.

Si je peux me permettre de m'écarter un moment de mon mémoire, on n'a peut-être pas l'impression qu'il y a un favoritisme, mais la loi et le système électoraux doivent être au-dessus de tout soupçon. Pourquoi ne pas mettre en pratique des dispositions qui apaiseraient ces craintes?

En outre, votre comité devrait envisager des mécanismes, prévus par ce projet de loi, qui permettraient au directeur général des élections de se pencher sur les mérites d'autres modes de scrutin, tels que la représentation proportionnelle, le système uninominal comportant une part de représentation proportionnelle, les votes transférables, etc. Une telle étude serait très précieuse si le Parlement voulait encourager les Canadiens à s'engager dans un débat sur la réforme de notre système uninominal majoritaire à un tour, devenu archaïque.

Nous sommes l'une des quatre grandes démocraties post-industrielles qui ont conservé ce mode de scrutin, et même en Grande-Bretagne, la mère de toutes les démocraties, le mode de scrutin uninominal majoritaire à un tour est en voie d'extinction.

Enfin, nous applaudissons la modification qui permettra au directeur général des élections d'étudier au moins le vote électronique. À l'aube d'un nouveau siècle, nous sommes encore ancrés dans les traditions électorales des XIX^e et XX^e siècles. Votre comité devrait se pencher sur l'usage des nouvelles technologies pour les scrutins.

Madam Chair, we believe there is great room for improvement in this proposed legislation and submit our ideas for your consideration. Citizen and citizen advocacy group spending limits as presently envisaged, and restrictions on participation by the widest array of political parties possible, do a disservice to an electorate already sceptical of Canada's institutions of government.

Allow me to close with some appropriate words from a famed Russian novelist and dissident, Alexander Solzhenitsyn, who won the Nobel Prize for literature in 1970. On November 15, 1969 — and by way of information, I appeared before the House committee on November 15, 1999 — Solzhenitsyn penned a letter to the Writers' Union in Moscow, in which he wrote:

It is time to remember that the first thing we belong to is humanity. And humanity is separated from the animal world by thought and speech and they should naturally be free. If they are fettered, we go back to being animals.

Madam Chair, let us treat voters as humans, not animals. Let us trust their judgment and their capacity to choose, and let us wholly understand that the legitimacy of any government's mandate comes from Canada's 19 million voters. Let them speak loudly and freely, and as often as they choose.

[Translation]

Senator Beaudoin: For several days now, people have been telling us that political parties have too many advantages over third parties.

Is it a question of money? I would be very surprised if it were simply a question of money, however important money may be in an election. What is your philosophy?

Political parties have to be on an even footing. Third parties — regardless of what we call them — are in another position altogether. They have the right to be involved in the election process, because democracy is the foundation of that process. We have a democratic parliamentary system. Obviously, we could increase funding for salaries, reimbursement, and so on, but is there another philosophy?

Mr. Robinson: First of all, I do not like the term "third party". We are a citizens' group, a workers' union. We are not a third party. The same goes for community associations.

Senator Beaudoin: What do you call them?

Mr. Robinson: A citizens' group, an organization formed by citizens to protect the interests of our militants.

[English]

To go further, to use "third party" as a legal term is to say that an election is a contract between voters and those who would govern them. Everyone else is like an interloper to that contract. In a multi-party, multi-interest, democratic, pluralistic society we have both a parliamentary system and groups who choose to be

Madame la présidente, nous estimons que ce projet de loi pourrait être amélioré et nous avons des suggestions à vous soumettre. Le plafond de dépenses imposé aux particuliers et aux groupes de citoyens tel qu'on l'envisage actuellement et les restrictions qu'on impose à la participation de la plus vaste gamme de partis politiques possible ne sont pas encourageants pour un électorat déjà sceptique devant les institutions gouvernementales du Canada.

Permettez-moi de conclure en citant les propos très pertinents du grand romancier et dissident russe, Alexandre Soljenitsyne, lauréat du prix Nobel de littérature en 1970. Le 15 novembre 1969 — et, soit dit en passant, j'ai témoigné devant un comité de la Chambre le 15 novembre 1999 — Soljenitsyne, a envoyé une lettre à l'Union des écrivains de Moscou dans laquelle il a déclaré:

Le temps est venu de se rappeler que nous appartenons avant tout à l'humanité. Ce sont la pensée et la parole qui distinguent l'humanité du monde animal, et la pensée et la parole devraient être libres. En l'absence de liberté de pensée et de parole, nous redevenons des bêtes.

Madame la présidente, traitons les électeurs comme des humains, non pas comme des animaux. Faisons confiance à leur jugement et à leur capacité de choisir, et n'oublions pas que la légitimité de tout gouvernement repose sur les 19 millions d'électeurs canadiens. Laissons-les s'exprimer librement et à haute voix, aussi souvent qu'ils le souhaitent.

[Français]

Le sénateur Beaudoin: Depuis quelques jours, des gens disent que les partis politiques sont trop avantagés par rapport à ceux qui interviennent en tant que troisième parti.

Est-ce une question d'argent? Ce n'est pas seulement une question d'argent, cela m'étonnerait beaucoup, bien que cela compte en temps d'élection. Quelle est votre philosophie?

Il faut traiter les partis politiques sur un pied d'égalité. Les tiers qui interviennent — peu importe le nom qu'on leur donne — sont dans une autre situation. Ils ont droit d'intervenir dans le processus électoral puisque la démocratie en est la base; nous avons un système démocratique et parlementaire. Évidemment, on pourrait augmenter les sommes d'argent pour le traitement, les remboursements, et cetera, mais y a-t-il une autre philosophie?

M. Robinson: Premièrement, je déteste le terme «troisième parti». Nous sommes un groupe de citoyens, nous sommes un syndicat des travailleurs. Il ne s'agit pas d'un troisième parti. C'est la même chose pour une association communautaire.

Le sénateur Beaudoin: Comment vous les dénommez?

M. Robinson: Un groupe de citoyens, une formation de citoyens pour promouvoir les intérêts de nos militants.

[Traduction]

Je dirais même que l'emploi du terme «tiers» comme expression juridique laisse entendre qu'une élection est un contrat entre les électeurs et ceux qui les gouvernent. Tous les autres sont des intrus. Dans notre société pluraliste, démocratique, aux intérêts et aux partis multiples, nous avons à la fois un régime

extra-parliamentary actors. All are necessary for the healthy functioning of a contest of ideas.

Thomas Jefferson found it totally reprehensible for people to support political beliefs that they abhor. That is what we see with the candidate reimbursements and a variety of other measures that entrench power within established parties.

Senator Beaudoin: Could you repeat what Thomas Jefferson said?

Mr. Robinson: I am paraphrasing his quote.

Senator Oliver: Senator Beaudoin is a Jefferson scholar.

Mr. Robinson: Senator Oliver, when I go to Washington, I go to the Jefferson Memorial first, then I make my way to the Korean War Memorial, which tells us that freedom is not free.

Jefferson mentioned in his early writings that he found it abhorrent to compel free men — free citizens in terms of our 21st century understanding of everyone's right to participate in an electoral process — to support views that they found abhorrent.

Senator Joyal, I will not apply my self-reference criteria to that of the 18th century. I will deal in the 21st century. I have connected Jefferson's remarks to the testimony for our purposes, where he found it abhorrent for free people, individuals, to support political views that they found abhorrent, and I agree with that.

Our philosophy is that, if you restrict anything, restrict contributions, and set a limit of \$1,000, \$5,000, or \$10,000 per citizen that they can contribute to one cause, one party, three parties, five citizen advocacy groups, or however they see fit. Our contention with respect to the citizen advocacy group, or as the proposed law describes it, "third party spending limits," is that it is based on the premise that voters are stupid, cannot choose, and that information disseminated in an election campaign is not of value to them.

It is the same with some of the restrictions in the bill on what constitutes a party, about which I have not spoken. In Europe, there is a variety of citizen advocacy groups that put out information. Sometimes you have 25 or 30 candidates on ballots, representing 15 or 20 different parties. The voters are intelligent. They can distinguish between who is frivolous and who they believe is serious. They can choose whose ideas they wish to accept and whose they reject. We are asking for that same sort of respect for voters in this process, since, as I point out, elections are for voters, not for parties. Elections are for ideas, not for constraining rules. That is our philosophy.

Senator Joyal: Mr. Robinson, when you made your presentation to the corresponding committee of the House of Commons, what were the main objections that were raised to the request that

parlementaire et des groupes qui préfèrent agir en dehors du régime parlementaire. Tous sont essentiels au bon déroulement de tout débat d'idées.

Thomas Jefferson trouvait tout à fait répréhensible que les gens appuient des opinions qui leur étaient méprisables. Voilà pourquoi nous avons le remboursement des dépenses électorales des candidats et toutes sortes d'autres mesures qui enchaînent le pouvoir au sein des partis établis.

Le sénateur Beaudoin: Pourriez-vous répéter ces propos de Thomas Jefferson?

M. Robinson: Ce n'est pas une citation exacte.

Le sénateur Oliver: Le sénateur Beaudoin est un expert de Jefferson.

M. Robinson: Sénateur Oliver, lorsque je vais à Washington, je me rends d'abord au monument commémoratif de Jefferson avant d'aller à celui de la guerre de Corée, qui nous rappelle que la liberté n'est pas sans prix.

Dans ces premiers écrits Jefferson a mentionné qu'il jugeait odieux de forcer des hommes libres — les citoyens libres selon notre compréhension au XXI^e siècle du droit qu'a chacun de participer au processus électoral — à appuyer des vues qu'ils jugeaient répugnantes.

Sénateur Joyal, je n'appliquerai pas mon critère d'autoréférence au XVIII^e siècle. Je me limiterai au XXI^e siècle. J'ai cité Thomas Jefferson, qui jugeait odieux pour des personnes libres d'appuyer des opinions politiques qu'elles trouvaient odieuses, car je suis d'accord avec lui.

D'après notre philosophie, si vous limitez quoi que ce soit, limitez les contributions et imposez un plafond de 1 000 \$, 5 000 \$ ou 10 000 \$ par personne quant aux contributions qu'elles peuvent faire à une cause, un parti, trois partis, cinq groupes de défense des droits des citoyens, ou quoi que ce soit d'autre. En ce qui concerne les dépenses des groupes de citoyens ou ce que la loi appelle les «plafonds de dépenses des tiers», nous sommes d'avis qu'on estime que les électeurs sont stupides, qu'ils ne sont pas en mesure de choisir, que les informations disséminées pendant les campagnes électorales ne les intéressent pas.

Il en va de même pour certaines des restrictions qu'impose le projet de loi à ce que constitue un parti, ce dont je n'ai pas encore parlé. En Europe, il y a toute une gamme de groupes de citoyens qui donnent des informations. Il y a parfois 25 ou 30 candidats sur un bulletin de vote qui représentent 15 ou 20 partis différents. Mais les électeurs sont intelligents. Ils peuvent faire la distinction entre ceux qui sont sérieux et ceux qui ne le sont pas. Ils savent choisir les idées qu'ils sont prêts à appuyer et celles qu'ils rejettent. Nous demandons le même respect pour les électeurs canadiens, puisque, comme je l'ai déjà souligné, les élections servent aux électeurs, et non pas aux partis. Les élections devraient servir les idées, et non pas à imposer des règles contraignantes. C'est là notre philosophie.

Le sénateur Joyal: Monsieur Robinson, lorsque vous avez témoigné devant le comité homologue de la Chambre des communes, quelles grandes objections ont été soulevées en

you put to us today? In your opinion, on what grounds were they wrong in their reply?

[Translation]

Mr. Robinson: Four questions were asked at the House of Commons committee.

[English]

Most of them were asked by government members. First and foremost, they asked about our objection to third-party spending limits. The point was made that if the amount of money spent does not influence the outcome, why should we care if it is limited, which is a "slippery slope logic" argument. I point out that there is an entry price to run a national campaign. You will spend a certain amount to put ideas forward.

When they asked about a circumstance where four political parties outside of Quebec would represent a cross-section of views, I raised the example of a military base located in a riding, or bordering on a number of different ridings, where nuclear weapons transportation or storage of toxic wastes may be issues. All the political parties may indeed support that storage of toxic waste, yet a neighbourhood association may believe that it is fundamentally wrong and fear for the health of the children. They would be limited to \$3,000 per riding. Four candidates with spending limits anywhere between \$60,000 and \$100,000 could very quickly dwarf that and put out a large amount of information. Again, in terms of a flyer drop in metropolitan ridings, \$3,000 will not do the job if you want to distribute in three or four ridings. It is difficult to run a full-page newspaper ad on an issue that may be of pre-eminent importance to those voters. That is why I pointed out the citizen advocacy group spending limits.

The second objection was on candidate reimbursements. Incidentally, it was raised by Ms Wasylycia-Leis, an NDP member, I believe, from Manitoba. I needed to point out to her in our summary that it was actually the NDP members of Parliament who ran the most frugal and cost-effective campaigns in the 1997 election.

Seventy-five per cent of the Tory candidates elected to the House of Commons ran deficits, while only 24 per cent of the NDP candidates elected did so. That is quite an irony. That does not encourage more participation; it only serves to entrench representation within the system. Sitting members of Parliament, regardless of party, who run their campaigns in the black get a reimbursement, and in addition to that, have a huge war chest for their riding associations to use between elections and into the next campaign, should the need arise. In addition, most studies show that incumbency provides a 2 per cent to 4 per cent polling advantage.

The third question that was raised was —

réponse à la demande que vous nous présentez aujourd'hui? À votre avis, en quoi la réponse qui vous a été donnée était-elle erronée?

[Français]

M. Robinson: Au comité de la Chambre des communes quatre questions ont été posées.

[Traduction]

La plupart des questions ont été posées par les députés ministériels. Ils nous ont d'abord demandé pourquoi nous nous opposons à l'idée de limiter les dépenses des tiers. On a fait valoir que le montant des dépenses n'influence pas le résultat et que, par conséquent, nous ne devrions pas nous inquiéter du fait qu'on limite ces dépenses. C'est l'argument de la pente dangereuse. Je signale qu'il y a un prix d'entrée à toute campagne nationale. Il faut dépenser une certaine somme d'argent pour faire valoir ses idées.

Ils ont demandé dans quelles circonstances quatre partis politiques de l'extérieur du Québec pourraient représenter tous les points de vue. J'ai donné l'exemple d'une base militaire se trouvant dans une circonscription, ou en bordure de plusieurs circonscriptions, où la question du transport d'armes nucléaires ou de l'entreposage de déchets toxiques pourrait être d'actualité. Il se peut que tous les partis politiques appuient l'entreposage de déchets toxiques, mais une association de quartier peut très bien croire que c'est mal et craindre pour la santé des enfants. Cette association ne pourrait dépenser que 3 000 \$ par circonscription. Les quatre candidats, eux, avec des plafonds de dépenses allant de 60 000 \$ à 100 000 \$, pourraient très rapidement écarter ces tiers en distribuant des quantités considérables d'informations. Encore une fois, si vous voulez distribuer un feuillet dans une circonscription métropolitaine, 3 000 \$ ne suffiront pas, surtout si vous voulez le distribuer dans trois ou quatre comtés. Il est difficile de payer une annonce pleine page dans un journal sur une question d'importance pour les électeurs. Voilà pourquoi j'ai insisté sur le plafond de dépenses des groupes de citoyens.

La deuxième objection portait sur le remboursement des candidats. Soit dit en passant, elle a été soulevée par Mme Wasylycia-Leis, une députée néo-démocrate du Manitoba, je crois. J'ai dû lui faire remarquer que notre résumé indiquait que c'était les députés néo-démocrates qui avaient mené les campagnes les plus frugales et les plus économiques des élections de 1997.

Sur tous les candidats conservateurs élus à la Chambre des communes, 75 p. 100 ont eu un déficit, alors que cela a été le cas de seulement 24 p. 100 des candidats néo-démocrates. C'est assez ironique. Cela n'encourage pas une participation accrue; cela ne fait qu'enchâsser la représentation au sein du système. Les titulaires de siège à la Chambre des communes, quel que soit leur parti, qui mènent leur campagne sans déficit obtiennent un remboursement et, en outre, se constituent une caisse électorale pour leur association de comté qu'ils peuvent utiliser entre les élections et pendant la campagne électorale suivante, au besoin. En outre, la plupart des études indiquent que le fait d'être titulaire d'un siège confère un avantage de 2 à 4 p. 100.

La troisième question a été soulevée par...

[Translation]

The Quebec model sets limits for unions and co-operatives. A group of citizens or an individual may contribute to a party. Only individuals can do that.

[English]

That is not a formal position of ours, but it is something that you might explore. In that way, every citizen still has the right to participate, and that could be a fairer approach.

The fourth objection raised was just a point of fact. The chairman, Mr. Lee, the MP for Scarborough—Rouge River, said that he believed our information on the costs to run a quarter-page ad in various metropolitan or rural constituencies was flawed. He said that he can run a quarter-page ad for \$200. I believe that he has a preferred rate for members of Parliament over three or four years. That is well within his rights as a member. In the 37-day window of an election campaign, you cannot negotiate a long-term deal with Metroland newspapers in the greater Toronto region or with a Quebecor subsidiary in Montreal or Quebec City. We provided him with evidence of advertising rates across the country from Metroland, the largest group of community newspapers in the country. I am willing to table with this committee that evidence, which shows that you just cannot do it for \$500 a riding.

I hope that I have addressed your question.

The Constitution guarantees rights and freedoms. No rights are absolute, but if you are going to limit the constitutional freedom of expression of an individual or a group, you and the courts must demonstrate beyond a shadow of a doubt how the exercise of that right infringes upon the rights of other citizens or groups in their fair participation in the electoral process. It does not. In the *Libman* decision, the court pointed out that some of these issues are very difficult. You must prove beyond a shadow of a doubt that our group, exercising its constitutional freedom of expression, infringes upon that of other voters. The courts have continually said it does not.

Some groups will seek to break this law. Other groups will challenge it in the courts. I will say to you publicly that we will make a mockery of this law in terms of its third-party citizen restrictions. In one sense, I look forward to being charged under the provisions of the act for exercising our freedom of expression. If that happens, I will someday tell my son, who is now two years old, that I became a political prisoner in my own country.

The third-party citizen advocacy group spending restrictions must be lifted. That is our main concern with this bill. The journalists will probably speak to you about polls.

Our Elections Act has served us well. You have had foisted upon you comprehensive and substantive changes to that act that make elections for the privileged and the well-heeled. The very things that you are trying to avoid will happen with the provisions of this bill.

[Français]

Selon le modèle québécois, vous mettez des limites aux syndicats et aux coopératives. Un groupe de citoyens ou un individu a l'opportunité de contribuer à un parti. Une seule personne a cette opportunité.

[Traduction]

Ce n'est pas notre position officielle, mais c'est une possibilité que vous voudriez peut-être explorer. Ainsi, chaque citoyen a le droit de participer, et cela pourrait être une approche juste.

La quatrième objection était en réalité un fait. Le président, M. Lee, député de Scarborough—Rouge River, a déclaré qu'il était d'avis que nos renseignements sur le coût d'une annonce quart-de-page dans les diverses circonscriptions rurales ou urbaines étaient incorrects. Il a affirmé pouvoir publier une annonce quart-de-page pour 200 \$. Je crois qu'il obtient le taux préférentiel dont jouissent les députés pour trois ou quatre ans. C'est tout à fait son droit, comme député. Pour une campagne électorale de 37 jours, on ne peut négocier un tarif à long terme avec les journaux Metroland de la grande région de Toronto ou avec ceux de Québecor de Montréal ou de Québec. Nous lui avons donné les informations sur les tarifs publicitaires de Metroland à l'échelle du pays, ce groupe étant le plus important regroupement de journaux communautaires au pays. Je suis prêt à déposer auprès de votre comité ces informations qui montrent que ce n'est pas faisable pour 500 \$ par circonscription.

J'espère avoir répondu à votre question.

La Constitution garantit les droits et les libertés. Aucun droit n'est absolu, mais si vous voulez limiter la liberté constitutionnelle d'une personne ou d'un groupe, vous et les tribunaux devez faire la preuve absolue que l'exercice de ce droit viole les droits d'autres personnes ou groupes de participer équitablement au processus électoral. Ce n'est pas le cas. Dans l'arrêt *Libman*, la cour a souligné que certaines de ces questions étaient très délicates. Vous devez prouver hors de tout doute que notre groupe, lorsqu'il se prévaut de sa liberté constitutionnelle d'expression, viole les droits d'autres électeurs. Les tribunaux ont répété que ce n'est pas le cas.

Certains groupes tenteront de violer cette loi. D'autres la contesteront devant les tribunaux. Je vous dis publiquement que nous tournerons cette loi en dérision pour ce qui est du plafond imposé aux dépenses des tiers. Dans un sens, j'ai bien hâte qu'on m'accuse, aux termes de cette loi, d'avoir exercé ma liberté d'expression. Si cela se produit, je pourrai un jour dire à mon fils, qui a maintenant deux ans, que j'ai été prisonnier politique dans mon propre pays.

Il faut supprimer le plafond des dépenses imposé aux groupes de citoyens. C'est notre principale préoccupation concernant ce projet de loi. Les journalistes vous parleront probablement des sondages.

Notre loi électorale nous a bien servis. On vous a imposé des modifications exhaustives et substantielles qui feront des élections un privilège réservé aux nantis. Avec ce projet de loi, vous réaliserez précisément ce que vous tentez d'éviter.

Senator Joyal: I understand the logic of your position. However, you yourself referred to what is reasonable in a free and democratic society. You gave the example of a small region where there is a nuclear facility and people are very concerned about its impact. By the same token, wealth is not equally distributed in society. Most of the time it is concentrated, and with globalization the trend is to more concentration. Canadians are concerned about that.

If we open the gate in the way that you have suggested, will we not be creating a bigger problem than the one we want to solve? Where is the reasonableness in the criteria? I understand that \$3,000 might not be a large amount of money in, for example, a rural riding concerned about forestry. On the other hand, by going to the other extreme, would we not be totally thwarting the electoral process? Where do we find the balance?

Mr. Robinson: I will answer your second question first, in terms of the limit I propose. Perhaps the Quebec model of limiting contributions should be looked at. I think that would be fair to all citizens. Second, as I pointed out in my testimony, perhaps citizen advocacy groups or individuals should be put on par with elected representatives in terms of spending limits.

We as a citizen advocacy group do not issue tax receipts. We do not participate in the tax system in that manner, so we find the provisions for disclosure of our supporters very tough to deal with. I do not know how it could be broken down.

The way to make a mockery of the law would be to have 300 people put their names on the ballot and tell everyone not to vote for them, that they are simply pressing an issue. We would then be in the realm of \$60,000 spending limits, or more, depending on the constituency. That makes a farce of the process. People would clearly see what we were trying to do.

With respect to concentrations of wealth, in 1964 Barry Goldwater raised \$5.8 million from 410,000 small contributors, only to lose in a landslide. In 1994, Oliver North raised \$20 million in Virginia for his Senate race, most of it in \$20, \$50 and \$100 contributions. He lost.

Senator Fraser: Mr. Robinson, I am not a lawyer. I am, nonetheless, puzzled by your certainty that the provisions of this bill on third party spending would be struck down by the courts. I should like to read to you a few pieces from the *Libman* decision and then ask you why, in light of those, you think this bill would be so vulnerable.

The court goes on at some length about the principle of electoral fairness. It says, for example, that to ensure a right of equal participation in democratic government, laws limiting spending are needed and such spending limits are necessary to prevent the most affluent from monopolizing election discourse.

The court said:

Le sénateur Joyal: Je comprends votre logique. Toutefois, vous avez vous-même fait allusion à ce qui est raisonnable dans une société libre et démocratique. Vous avez donné l'exemple d'une petite région où se trouve un établissement nucléaire qui suscite des préoccupations. En outre, la richesse n'est pas distribuée également au sein de la société. En général, elle est concentrée, et, avec la mondialisation, cette tendance s'accroît. Cela inquiète les Canadiens.

Si nous ouvrons la porte comme vous l'avez proposé, ne créons-nous pas un problème plus grave que celui que nous voulons résoudre? Dans quelle mesure ces critères sont-ils raisonnables? Je comprends que 3 000 \$ ne constituent pas une somme considérable pour, par exemple, une circonscription rurale qui se préoccupe des forêts. En revanche, si nous allons vers l'autre extrême, n'allons-nous pas contrecarrer complètement le processus électoral? Où se trouve le juste milieu?

M. Robinson: Je répondrai d'abord à votre deuxième question en ce qui concerne le plafond des dépenses. On devrait peut-être examiner le modèle québécois, qui limite les contributions. Ce serait juste pour tous les citoyens. Deuxièmement, comme je l'ai souligné dans mon témoignage, on devrait peut-être mettre les groupes de citoyens et les particuliers sur un pied d'égalité avec les élus pour ce qui est des dépenses.

Notre groupe ne remet pas de reçus aux fins de l'impôt. Nous ne participons pas au régime fiscal de cette façon, et nous trouvons donc que les dispositions concernant la divulgation de nos adhérents sont très exigeantes. Je vois mal comment nous pourrions satisfaire ces exigences.

On pourrait tourner la loi en dérision en faisant figurer 300 noms sur un bulletin de vote et en disant aux gens de ne voter pour personne, car ces 300 candidats ne sont là que pour faire la preuve de ce que nous avançons. Nous aurions alors des limites de dépenses de 60 000 \$ ou plus, selon la circonscription. Le processus aurait l'air d'une farce. Les gens verraient clairement où nous voudrions en venir.

Pour répondre à votre question concernant la concentration de la richesse, en 1964 Barry Goldwater a amassé 5,8 millions de dollars auprès de 410 000 petits donateurs; son adversaire a remporté une victoire écrasante. En 1994, Oliver North disposait de 20 millions de dollars pour la course au poste de sénateur de la Virginie, la plupart en dons de 20 \$, 50 \$ et 100 \$. Il a aussi perdu.

Le sénateur Fraser: Monsieur Robinson, je ne suis pas avocate. Je suis néanmoins perplexe devant votre certitude que les dispositions du projet de loi sur les dépenses des tiers seront annulées par les tribunaux. J'aimerais vous lire des extraits de l'arrêt *Libman* pour ensuite vous demander pourquoi, à la lumière de ces extraits, vous croyez que le projet de loi est si vulnérable.

Les juges s'attardent longuement sur le principe de l'équité électorale. Ils disent, par exemple, que pour garantir le droit à une participation égale à un gouvernement démocratique, il faut limiter les dépenses par des lois, car ces limites sont nécessaires pour empêcher les plus riches de monopoliser le discours électoral.

La cour déclare:

It is also important to limit independent spending more strictly than spending by candidates or political parties. It cannot be presumed that equal numbers of individuals or groups will have equivalent financial resources to promote each candidate or political party, or to advocate the various stands taken on a single issue that will ultimately be associated with one of the candidates or political parties.

While we recognize their right to participate in the electoral process, independent individuals and groups cannot be subject to the same financial rules as candidates or political parties and be allowed the same spending limits. Although what they have to say is important, it is the candidates and political parties that are running for election. Limits on independent spending must therefore be lower than those imposed on candidates...

To my non-lawyer's mind, that seems to be a very strong set of instructions to the legislators. Why do you think this bill, which seems to me to reflect those instructions fairly carefully, would fall?

Mr. Robinson: Senator Fraser, I have taken a look at the line of questioning you took with other witnesses before this committee and knew that the *Libman* decision would come up. Let me put a few facts on the table. The *Libman* decision is the outlier, in terms of all the other decisions that have been rendered in Canadian confederal history with respect to citizen advocacy groups and participation. If I may paraphrase, the decision said that elections are for candidates and political parties. Therein lies the fundamental flaw of the *Libman* decision. Elections are not for political parties. Elections are for voters — period, full stop. Buying into the precept that elections are for political parties first and foremost does a great disservice to the electorate from whom their legitimacy stems. I am not a lawyer either, but I think that points to the flaw in the *Libman* decision.

With respect to the preface to that statement, in talking about the influential and the well-heeled, let me continue in response to Senator Joyal's question.

Senator Fraser: I see the examples you are illustrating there. I just want to say I do not think you need to go over the people who have raised quite a lot of money and still been defeated, because we are all familiar with those and other witnesses have referred to them. I am just asking, in this discussion between non-lawyers, what your legal grounds are. This is the Supreme Court of Canada we are talking about.

Mr. Robinson: Am I not at liberty to criticize the Supreme Court of Canada?

Il est également important de limiter plus strictement les dépenses des indépendants que celles des candidats, candidates ou partis politiques. On ne peut en effet présumer qu'un même nombre d'individus ou de groupes disposera de moyens financiers équivalents pour favoriser chacun des candidats, candidates ou partis politiques, ou pour promouvoir les différentes prises de position sur un même enjeu qui sera, en bout de ligne, associé à l'un de ces candidats, candidates ou partis politiques.

Tout en reconnaissant leur droit de participer au processus électoral, les individus et les groupes indépendants ne peuvent être assujettis aux mêmes règles financières que les candidats, candidates ou partis politiques et se voir allouer le même plafond de dépenses. Bien que leurs voix soient importantes, ce sont les candidats, candidates ou partis politiques qui se font élire. La limite financière permise aux indépendants doit donc être plus basse que celle imposée aux candidats, candidates ou partis politiques.

À mes yeux de profane, cela m'apparaît comme des directives très claires pour le législateur. Pourquoi donc croyez-vous que ce projet de loi, qui semble bien refléter ces directives, serait jugé inconstitutionnel?

M. Robinson: Sénateur Fraser, j'ai jeté un coup d'oeil sur les questions que vous avez posées aux autres témoins qui sont venus devant votre comité, et je savais que vous parleriez de l'arrêt *Libman*. Laissez-moi d'abord vous présenter quelques faits. L'arrêt *Libman* est une décision aberrante si on la compare à toutes les autres décisions qui ont été rendues dans l'histoire de la Confédération canadienne concernant la participation des groupes de citoyens. Si je peux me permettre une paraphrase, dans cet arrêt la cour a statué que les élections devaient servir aux candidats et aux partis politiques. C'est là que réside le principal vice de l'arrêt *Libman*. Les élections ne servent pas aux partis politiques. Les élections servent aux électeurs — point à la ligne. En faisant sien le principe selon lequel les élections servent d'abord et avant tout aux partis politiques, on nuit à l'électorat, qui donne toute sa légitimité au régime électoral. Je ne suis pas avocat non plus, mais je crois que tout cela témoigne de l'erreur fondamentale que contient la décision *Libman*.

Pour ce qui est de la préface à cette déclaration, où il est question de l'influence qu'exercent les nantis, permettez-moi de répondre à la question du sénateur Joyal.

Le sénateur Fraser: Je comprends les exemples que vous mentionnez dans votre texte. Je tiens seulement à dire qu'à mon avis vous n'avez pas à citer le cas de ces personnes qui ont réuni beaucoup d'argent et qui ont quand même été défaites, parce que nous connaissons tous ces cas, et d'autres témoins en ont parlé. Dans le cadre de cette discussion entre non-avocats je veux seulement connaître le fondement juridique de votre opinion. C'est de la Cour suprême du Canada qu'il est question.

M. Robinson: Ne suis-je pas libre de critiquer la Cour suprême du Canada?

Senator Fraser: Of course you are, but why would you expect it to reverse its decision? What in this bill is so reprehensible that you would expect a court to reverse itself within a very few years?

Mr. Robinson: As we and other groups will probably demonstrate in any interventions before the Supreme Court, the body of academic evidence throughout the planet, in free and open democratic systems, points to the conclusions that they drew as erroneous and flawed. You said we are not concerned with the facts. We are concerned with the facts.

Senator Fraser: We have heard the facts already.

Mr. Robinson: Heaven forbid we would let the facts get in the way of solid judicial reasoning in decisions that affect the Canadian system.

I will just close with some more facts. In the 1994 House of Representatives races, the 34 Republicans who defeated incumbent Democrats spent, on average, two-thirds as much as the incumbents. There is no credible economic study on the face of the planet that shows that money buys elections. We have done a great deal of research on this, as have many other organizations such as Democracy Watch. Mr. Freeman, who has written a book on influence, will not tell you that money buys elections. They will be concerned about the access and the power of candidates.

Senator Fraser: Do you have any Canadian examples?

Mr. Robinson: I provided you with some that occurred in the last five years in my testimony. There was the free trade election, the 1992 Charlottetown Accord referendum, the 1993 federal election, the 1997 federal election, and the 1999 provincial election. The list goes on and on and on.

We have to remember that people who contribute to a candidate, whatever the case may be, do not do it to buy influence. Studies have shown that it is based on party affiliation, ideology, constituent views and needs, and how amenable a candidate or politician is to those views and needs.

If I can engage in a touch of punditry for a second, in the last four years, we have had a variety of Supreme Court appointments because of turnover on the bench, and we now have justices with a legal history of supporting individual rights first and foremost, of fundamental respect for constitutional freedoms, and of only imposing on those when they infringe upon the constitutional freedoms of others. I see no compelling evidence that unrestricted citizen advocacy group advertising or unrestricted political party advertising infringes the constitutional rights of others. That is the basis of my certainty that this will be struck down.

Senator Fraser: I suspect we shall see how this one works out. I must say I am a little puzzled, though. If the amount of money

Le sénateur Fraser: Bien sûr que si, mais pourquoi croyez-vous qu'elle va revenir sur son jugement? Qu'est-ce qui est si répréhensible dans ce projet de loi qui amènera la cour à revenir sur son jugement d'ici quelques années?

M. Robinson: Comme nous et d'autres groupes le démontrons probablement dans toute intervention devant la Cour suprême, la preuve juridique partout sur la planète, dans les régimes démocratiques et ouverts, conclut que le jugement de la cour est erroné et déficient. Vous dites que nous ne nous préoccupons pas des faits. Au contraire, nous nous préoccupons des faits.

Le sénateur Fraser: Nous connaissons déjà les faits.

M. Robinson: Que Dieu nous garde si nous permettons aux faits de faire obstacle à un raisonnement juridique solide dans les jugements qui touchent tout le système canadien.

Je citerai quelques autres faits en conclusion. Dans les élections de 1994 à la Chambre des représentants, les 34 Républicains qui ont défait des Démocrates sortants ont dépensé en moyenne les deux tiers du budget des sortants. Il n'existe aucune étude économique crédible sur la planète qui démontre que l'argent achète des élections. Nous avons fait beaucoup de recherches à ce sujet, tout comme bon nombre d'autres organisations comme Démocratie en surveillance. M. Freeman, qui a écrit un livre sur l'influence politique, ne vous dira pas que l'argent achète des élections. On se préoccupe davantage de l'accès aux candidats et de leur pouvoir.

Le sénateur Fraser: Avez-vous des exemples canadiens?

M. Robinson: Au cours de mon témoignage, je vous ai fourni des exemples qui se sont présentés au cours des cinq dernières années. Il y a eu l'élection qui portait sur le libre-échange, le référendum sur l'Accord de Charlottetown de 1992, l'élection fédérale de 1993, l'élection fédérale de 1997 et l'élection provinciale de 1999. La liste est fort longue.

Il faut se rappeler que les personnes qui contribuent à une campagne électorale, quel que soit le cas, ne le font pas pour acheter de l'influence. Les études ont démontré que les contributions financières sont motivées par l'affiliation partisane, l'idéologie, les vues et les besoins des électeurs et la mesure dans laquelle le candidat ou le politicien adhère à ces vues et besoins.

Si l'on me permet de jouer au commentateur un instant, au cours des quatre dernières années il y a eu plusieurs nominations à la Cour suprême en raison des départs, et nous avons maintenant des juges dont les antécédents témoignent d'une préférence tous azimuts pour les droits individuels, pour le respect fondamental des libertés constitutionnelles, et ces juges ne restreignent ces libertés que lorsqu'elles portent atteinte aux libertés constitutionnelles des autres. Je ne vois rien qui prouve qu'une publicité illimitée que pratique un groupe de citoyens revendicateurs ou un parti politique porte atteinte aux droits constitutionnels des gens. Voilà pourquoi j'ai la certitude que cette loi sera invalidée.

Le sénateur Fraser: Qui vivra verra, j'imagine. Mais je dois dire que je suis quelque peu intriguée. Si le montant d'argent que

spent is not pertinent, I do not see why you would object to controls on it, but that is perhaps for another day.

The Chairman: That was a statement, but you may respond, and then I am going to follow the same line.

Mr. Robinson: It is an issue of fairness and access to the system, to get your views out, first and foremost. In a modern, 25-million-square-kilometer country, it takes money to put out a point of view, and restricting that freedom of expression is not on.

The Chairman: I must point out, Mr. Robinson, that this may not be a good forum for stating that the decision of the Supreme Court within the last few years was erroneous. The Supreme Court in its decision on *Libman* in paragraph 56 says:

However, it is our view that the objective of Quebec's referendum legislation is highly laudable, as is that of the *Canada Elections Act*.

Further down, they state:

The legislature's objective can only be achieved through stricter limits on independent spending, which are supported by a large majority of Canadians.

This was based in part on the Lortie commission, which found very clearly that Canadian and comparative experience also demonstrate that any attempt to distinguish between partisan advocacy and issue advocacy, to prohibit spending on the former and to allow unregulated spending on the latter, cannot be sustained. At elections, the advocacy of issue positions inevitably has consequences for election discourse and must have partisan implications, either direct or indirect. Voters cast their ballots for candidates and not for issues.

I wonder if you can respond to that.

Mr. Robinson: Thank you, Madam Chair. While this may not be the forum, I will continue to exercise my freedom of expression by saying that I believe that the decision of the nine men and women on the bench at the time was fundamentally wrong and flawed, which comes back to the old expression that freedom is not free. We are allowed to do that, and I will continue to uphold that view. In the last six weeks, I have spoken to various chambers of commerce, 4-H clubs, Kiwanis clubs and so on, and pointed out some of the citizen advocacy limits with respect to this law. They were surprised and said, "You mean it applies to us?" It is interesting the way the issue has been framed as a problem of big, bad, evil money influencing politics. Again, heaven forbid that the facts should get in the way of that perception.

I agree that to limit those in the system who are playing by the elections rules as candidates and putting their names on the

l'on dépense n'a aucune importance, je ne vois pas pourquoi vous vous opposeriez à ce que l'on impose des contrôles, mais cela fera peut-être l'objet d'une autre discussion.

La présidente: C'était là une affirmation, mais vous avez le droit de répondre, après quoi je poursuivrai dans le même sens.

M. Robinson: C'est une question d'équité et d'accès au système, et il s'agit de faire connaître ses vues, d'abord et avant tout. Dans un pays moderne qui fait 25 millions de kilomètres carrés, il faut de l'argent pour exprimer un point de vue, et l'on n'a pas le droit de restreindre cette liberté d'expression.

La présidente: Je dois vous dire, monsieur Robinson, que cet endroit-ci n'est peut-être pas bien choisi pour affirmer qu'un arrêt de la Cour suprême des quelques dernières années était erroné. Dans l'arrêt *Libman*, au paragraphe 56, la Cour suprême dit ceci:

À notre avis, cependant, l'objectif de la Loi référendaire québécoise est fort louable, au même titre que l'objectif de la Loi électorale du Canada.

Plus loin, elle affirme:

Un plafonnement plus sévère pour les dépenses des indépendants, auquel d'ailleurs une forte majorité de Canadiens et de Canadiennes ont donné leur appui, est nécessaire pour mettre en oeuvre l'objectif du législateur.

Cet arrêt était en partie fondé sur le rapport de la Commission Lortie, qui avait constaté hors de tout doute que l'expérience canadienne et celle d'autres pays démontrent également que toute distinction entre le militantisme partisan et le militantisme sectoriel, lorsqu'on interdit à l'un de dépenser et qu'on permet à l'autre de dépenser sans limite, est insoutenable. Lorsqu'on est en campagne électorale, le militantisme sectoriel a inévitablement des conséquences pour le discours électoral et a des répercussions sur les partis, directes ou indirectes. Les électeurs votent pour des candidats, et non pour des causes.

Je me demande ce que vous répondez à cela.

M. Robinson: Merci, madame la présidente. Même si cet endroit n'est peut-être pas bien choisi, je vais continuer d'exercer ma liberté d'expression en disant qu'à mon avis la décision qui a été prise par les neuf hommes et femmes qui siégeaient à la Cour suprême à ce moment-là était essentiellement erronée et déficiente, ce qui nous ramène à cette bonne vieille expression qui dit que la liberté n'est pas gratuite. Il nous est permis de faire ce que nous faisons, et je ne changerai pas d'avis. Au cours des six dernières semaines, j'ai pris la parole devant diverses chambres de commerce, des clubs 4-H, des cercles Kiwanis et d'autres, et je leur ai indiqué les limites qu'impose ce projet de loi au militantisme civique. Mes auditeurs étaient surpris et m'ont demandé: «Vous voulez dire que cela s'applique à nous?» Ce qui est intéressant, c'est la façon dont on a défini le problème comme s'il s'agissait de ces grandes fortunes maléfiques qui influencent les politiciens. Encore une fois, que Dieu nous garde si les faits occultent cette perception.

Je suis d'accord pour dire que le fait d'imposer des limites aux acteurs du régime qui se conforment à la Loi électorale en tant

ballots, while allowing people in the extra-parliamentary system unfettered access may seem a little unfair.

Let us remember as well — and I can speak from my own perception — we do not benefit from the tax system. Candidates do. We do not give tax receipts to raise money. Candidates do. As I have pointed out, we find it fundamentally offensive to allow political candidates a 75 per cent tax credit, or people who give to a political candidate up to \$200 a 75 per cent tax credit, while donors to the United Way, the AIDS hospice, the Canadian Cancer Society, and so on, get a 17 per cent tax credit.

The third point I would make with respect to your reading of the *Libman* decision is that I am really looking forward to the day when a candidate for Parliament challenges the provisions of this bill in terms of his or her ability to get elected and to publicize issues. That is coming, and I think that will be a quagmire with which you as legislators will have to deal. Candidates will challenge that.

Senator Murray: Mr. Robinson, I have a question about the statistics that you gave us from the last congressional election in the United States. Concerning the amounts that were spent by Republican and Democratic candidates, those are the amounts that were reported. I take it those amounts did not include what is obviously called “soft money”?

Mr. Robinson: You are absolutely correct. It does not include soft monies.

Senator Murray: What we are talking about here in terms of non-candidate, non-political party spending, in a Canadian context is really analogous to what they call “soft money” in the United States, right?

Mr. Robinson: To a degree, you could make that assertion.

Senator Murray: I do not know as much as I should about your organization. However, I see your advertising, your policy statements, and so on. I have never asked these questions of anyone before. I probably should have, so I will profit from the occasion to do so now. How many members do you have?

Mr. Robinson: We have 83,000 supporters. Membership would confer a voting right. We derive our policy positions from annual and periodic surveys, and our supporters vote with their dollars. If we do not represent their interests, they do not support us again.

Senator Murray: Do you draw a distinction between supporters and members?

Mr. Robinson: We have associate members or supporters — call them what you wish. Those people write us a cheque each year, varying anywhere from \$5 to \$1,000 or more, and we have a \$3 million annual budget.

Senator Murray: You have 83,000 of them?

Mr. Robinson: Yes.

que candidats et qui inscrivent leurs noms sur le bulletin de vote, tout en donnant une liberté absolue aux acteurs extraparlimentaires, peut sembler quelque peu injuste.

Il faut aussi se rappeler — et je parle de mon propre point de vue — que nous ne profitons pas de la fiscalité. Mais les candidats, si. Nous n'émettons pas de reçus à des fins fiscales pour réunir de l'argent. Les candidats, si. Comme je l'ai indiqué, nous trouvons essentiellement scandaleux le fait d'accorder à des candidats aux élections un crédit d'impôt de 75 p. 100, ou à ceux qui donnent jusqu'à 200 \$ à un candidat aux élections le même crédit d'impôt de 75 p. 100, alors que les donateurs de Centraide, du sidatorium, de la Société canadienne du cancer et autres, n'ont droit qu'à un crédit d'impôt de 17 p. 100.

En troisième lieu, au sujet de votre lecture de l'arrêt *Libman*, je dirai que j'ai très hâte au jour où un candidat au Parlement contestera les dispositions de cette loi parce que celles-ci l'empêchent de se faire élire et de faire connaître des enjeux. Ce jour est proche, et je pense que vous, les législateurs, devrez alors vous débattre avec un imbroglio. Il y a des candidats qui vont contester cette loi.

Le sénateur Murray: Monsieur Robinson, j'ai une question au sujet des statistiques que vous nous avez communiquées sur les dernières élections à la Chambre des représentants aux États-Unis. Pour ce qui est des sommes qui ont été dépensées par les candidats républicains et démocrates, il s'agit des montants qui ont été déclarés. J'imagine que ces montants ne comprennent pas évidemment ce que l'on appelle les «dépenses indirectes»?

M. Robinson: Vous avez parfaitement raison. Cela ne comprend pas les dépenses indirectes.

Le sénateur Murray: On parle ici des dépenses qui ne sont pas effectuées par des candidats ou des partis politiques, et dans le contexte canadien c'est très semblable à ce que l'on appelle aux États-Unis des «dépenses indirectes», n'est-ce pas?

M. Robinson: On pourrait le dire, dans une certaine mesure.

Le sénateur Murray: Je ne connais pas votre organisation aussi bien que je le devrais. Cependant, je vois votre publicité, vos énoncés de politique et le reste. Je n'ai jamais posé ce genre de questions à quiconque auparavant. J'aurais probablement dû le faire; alors je profite de l'occasion pour le faire maintenant. Combien de membres avez-vous?

M. Robinson: Nous avons 83 000 adhérents. L'adhésion vous donne le droit de vote. Nos politiques s'inspirent de nos sondages annuels et périodiques, et nos adhérents votent avec leurs portefeuilles. Si nous ne faisons pas valoir leurs intérêts, ils cessent de nous soutenir.

Le sénateur Murray: Vous tracez une distinction entre adhérents et membres?

M. Robinson: Nous avons des membres associés ou adhérents — appelez-les comme vous le voulez. Ces personnes nous font un chèque chaque année, dont le montant varie de 5 \$ à 1 000 \$ ou davantage, et notre budget annuel est de 3 millions de dollars.

Le sénateur Murray: Vous avez 83 000 cotisants?

M. Robinson: Oui.

Senator Murray: I knew that. Much of the material you put out is based on the surveys that you conduct. There are 83,000 supporters and there is no tie on them. That is to say, there is no membership fee. They contribute what they see fit, is that it?

Mr. Robinson: Yes. They contribute what they wish. In terms of an average donation, if you do the math on \$3 million for an annual budget and 83,000 supporters, you are running at a little under \$40 each. A general membership fee to obtain publication and affinity services and products is \$107. That is less than 30 cents a day.

Senator Murray: In addition to the cheque they might send you, if they want to be members or if they want to receive the material, they pay \$107?

Mr. Robinson: Yes. That is the base entry price.

Senator Murray: You do not issue tax receipts?

Mr. Robinson: No, we do not. We do not have charitable status nor do I think that we will ever apply in my lifetime.

Senator Murray: Is it not conceivable that some of the people who give \$107 or \$200 or even \$50 write it off as an expense?

Mr. Robinson: It is conceivable that they do; we do not counsel that.

Senator Murray: I am not complaining about it for one minute.

Mr. Robinson: I can see where the line of questioning is going.

Senator Murray: No, the line of questions will stop now. I am not complaining for a second about it, but you do benefit in some way from the tax laws of the country that permit individuals, small businesses, and others, to write off contributions, membership fees, and so on, to organizations such as yours? You made much of the fact that you do not give out tax receipts.

Mr. Robinson: Overtly no, senator. First, in terms of how people run their financial affairs and what they do on their tax returns, yes, I am sure of that. Second, to get it on the table, as a federally incorporated not-for-profit organization, we have full GST. We are not making a profit. As with every other not-for-profit organization in the country, we are neither writing off the GST nor claiming it back.

Senator Fraser: I want to be sure that I understand. I probably missed something. You have 83,000 supporters, but they are not voting members.

Mr. Robinson: No, they are not.

Senator Fraser: How many voting members do you have?

Mr. Robinson: We have no voting members.

Senator Oliver: They vote with their dollars.

Le sénateur Murray: Je le savais. Le gros de vos documents se fondent sur les sondages que vous menez. Vous avez 83 000 adhérents, et ceux-ci n'ont aucune obligation. C'est-à-dire qu'il n'existe pas de droit d'adhésion comme tel. Ils vous donnent ce qu'ils veulent, n'est-ce pas?

M. Robinson: Oui. Ils nous donnent ce qu'ils veulent. Pour ce qui est du don moyen, si vous calculez que nous avons un budget annuel de 3 millions de dollars et 83 000 adhérents, cela fait un peu moins de 40 \$ chacun. Le droit général d'adhésion qui vous permet de recevoir nos publications ainsi que des produits et services d'affinité est de 107 \$. C'est un peu moins de 30c. par jour.

Le sénateur Murray: En plus du chèque qu'ils peuvent vous envoyer, s'ils veulent être membres ou recevoir vos publications, ils versent 107 \$?

M. Robinson: Oui. C'est le prix d'entrée de base.

Le sénateur Murray: Vous n'émettez pas de reçus à des fins d'impôt?

M. Robinson: Non, nous n'en émettons pas. Nous n'avons pas le statut d'organisme de bienfaisance et, moi vivant, nous ne le demanderons jamais.

Le sénateur Murray: N'est-il pas concevable que certaines personnes qui vous donnent 107 \$, ou 200 \$, ou même 50 \$, déduisent ces montants au titre de leurs dépenses?

M. Robinson: Il est concevable qu'ils le fassent; nous ne le conseillons pas.

Le sénateur Murray: Loin de moi l'idée de m'en plaindre.

M. Robinson: Je vois à quoi vous voulez en venir.

Le sénateur Murray: Non, je m'arrête là. Loin de moi l'idée de m'en plaindre, mais le fait est que vous profitez d'une certaine manière de la fiscalité de notre pays, qui permet aux particuliers, aux petites entreprises et à d'autres, de déduire des cotisations, des droits d'adhésion, etc., à des organisations comme la vôtre. Vous tirez grande fierté cependant du fait que vous n'émettez pas de reçus pour fins d'impôt.

M. Robinson: Officiellement non, sénateur. Premièrement, pour ce qui est de la façon dont les gens gèrent leurs finances et de ce qu'ils font avec leurs déclarations de revenus, oui, j'en ai la conviction. Deuxièmement, disons-le franchement, en notre qualité d'organisation sans but lucratif et à charte fédérale, nous avons la TPS. Nous ne faisons pas de profit. Comme toute autre organisation sans but lucratif de notre pays, nous ne déduisons pas la TPS et nous ne la réclamons pas non plus.

Le sénateur Fraser: Je veux être sûre de bien vous comprendre. J'ai peut-être raté quelque chose. Vous avez 83 000 adhérents, mais ils n'ont pas le droit de vote.

M. Robinson: Non, ils n'ont pas le droit de vote.

Le sénateur Fraser: Combien de membres ayant droit de vote avez-vous?

M. Robinson: Personne n'a le droit de vote.

Le sénateur Oliver: Ils votent avec leurs portefeuilles.

Mr. Robinson: Yes, they vote with their dollars.

Senator Fraser: Nonetheless, someone along the line must decide, for example, the questions that you include in your surveys, and so on. Who does that?

Mr. Robinson: As a federally incorporated not-for-profit organization, we have publicly available articles of incorporation that outline our aims and principles. There are three aims: To act as a watchdog on government spending, to advocate fiscal and democratic reforms, and to mobilize taxpayers to exercise their own rights and responsibilities, especially at a municipal level, on property tax issues and so on. From those articles of incorporation, you would quickly deduce that we incline to a limited government role focusing on priority spending in terms of public infrastructure, public education, and so on. That is to say, those social programs in which the majority of Canadians agree that the government has a role to play. From that, once a year we derive survey questions on a national basis with anywhere between a 5 to 10 per cent response rate from our supporters. It is unheard of in survey methodology to receive over 10,000 responses. We prorate that to reflect our support in each province across the country. Those questions are derived from our articles of incorporation. Some of the general themes we pursue are debt reduction, tax relief, and so on. Also, on a year-to-year basis, we include issues that arise on the legislative horizon. For example, NHL subsidies arose about a year and a half ago. We asked questions on it to ensure that our position opposing the government's bail-out plan had legitimacy. We have been asking about health care funding for two years now. We ask questions about issues such as two-tier medicine, public/private issues, what sort of reforms would you support or not support. Those things drive our democratic reforms and accountability. In fact, my presentations today have been derived from our survey results.

Senator Fraser: You keep referring to "we". Who are "we"?

Mr. Robinson: We have a 10-member volunteer board and five communications directors operating in the four western provinces. I double not only as the federal director, but also as the Ontario director and deal with issues periodically as they arise in Atlantic Canada. We do not have a great support base in Atlantic Canada yet, so I do not deal with many of those issues, but as that evolves we will have more of "we."

Senator Fraser: To whom do you report?

Mr. Robinson: I report to our board of directors and to the chairman of our board.

Senator Fraser: How often do they meet?

M. Robinson: Oui, ils votent avec leurs portefeuilles.

Le sénateur Fraser: Cependant, quelqu'un quelque part doit bien décider, par exemple, des questions que vous allez poser dans vos sondages, et le reste. Qui s'occupe de cela?

M. Robinson: En notre qualité d'organisation sans but lucratif à charte fédérale, nous avons une constitution qui est publique et qui précise nos buts et principes. Nous avons trois buts: surveiller les dépenses gouvernementales, militer en faveur d'une réforme de la fiscalité et des institutions démocratiques, et mobiliser les contribuables pour les amener à exercer leurs droits et responsabilités, particulièrement au niveau municipal, dans des dossiers relatifs à la taxe foncière et à d'autres choses. La lecture de notre constitution vous amènera rapidement à déduire que nous préconisons un rôle limité pour l'État, et nous disons que ses priorités en matière de dépense doivent être les infrastructures, l'éducation publique et le reste. À savoir les programmes sociaux où la majorité des Canadiens sont d'accord pour dire que l'État a un rôle à jouer. Partant de là, une fois par an, nous façonnons un questionnaire national qui obtient un taux de réponse de 5 à 10 p. 100 de nos adhérents. Recevoir plus de 10 000 réponses à un sondage, cela ne se voit jamais. Nous établissons un prorata qui tient compte du soutien que nous avons dans chaque province du pays. Ces questions s'inspirent de notre constitution. Parmi nos thèmes généraux, il y a la réduction de la dette, l'abaissement des impôts et le reste. De même, chaque année, nous incluons des questions qui font surface à l'horizon législatif. Par exemple, il y a environ un an et demi, il était question des subventions à la LNH. Nous avons posé des questions à ce sujet pour nous assurer que notre opposition au plan de sauvetage du gouvernement était légitime. Il y a maintenant deux ans que nous posons des questions sur le financement de la santé. Nous posons des questions sur des enjeux comme la médecine à deux vitesses, le financement public par rapport au financement privé, le genre de réforme qui recueille votre adhésion ou non. Ce sont ces choses qui encouragent la réforme des institutions démocratiques et la reddition de comptes. En fait, mon exposé d'aujourd'hui se fondait sur les résultats de nos sondages.

Le sénateur Fraser: Vous dites toujours «nous». Qui est ce «nous»?

M. Robinson: Nous avons un conseil d'administration composé de dix bénévoles et cinq directeurs des communications qui sont présents dans les quatre provinces de l'Ouest. J'agis non seulement à titre de directeur fédéral, mais également à titre de directeur responsable de l'Ontario, et je m'occupe des problèmes qui se posent périodiquement dans le Canada atlantique. Nous n'avons pas encore beaucoup d'adhérents dans le Canada atlantique; je ne m'occupe donc pas d'un grand nombre de questions provenant de cette région, mais au fur et à mesure que la situation va évoluer, ce «nous» sera plus nombreux.

Le sénateur Fraser: De qui relevez-vous?

M. Robinson: Je relève de notre conseil d'administration et du président de notre conseil d'administration.

Le sénateur Fraser: Combien souvent se réunit-il?

Mr. Robinson: The board meets four times a year, once in person. I submit monthly activity reports, as do all of our provincial directors, based upon our pre-set goals. For example, this past weekend, we met for four days at our administrative headquarters in Regina. We met to discuss survey results and devise the campaigns on which we will work next year, above and beyond the various legislative events — for example, the budget, the opening of Parliament, the Auditor General's reports, and those static things on Parliament's calendar.

Senator Fraser: When you conduct your surveys, do you enlist the help of professionals to ensure that the questions are bias free?

Mr. Robinson: Absolutely. I am not on the administrative side of contracting the surveys, but we use a well-respected Western Canadian survey methodologist. We will devise the questions and he will often come back and say "No. That is loaded. That is biased. These things must be asked in this order." You have probably noted the jealousy between pollsters. They will say "The way he asked that question was biased. You should have used my methodology", and so on. We have someone with a respected, 20-year reputation in surveying methodology to help us. The survey is eight pages in length: four pages federal and four on various provincial issues. For example, agriculture issues would have more relevance on a survey in Saskatchewan and Manitoba than in Ontario, where we would ask more questions concerning privatization and the role of government.

[Translation]

Senator Nolin: It should be noted — and this could help your argument — that the *Libman* judgment came in the wake of the 1995 Quebec referendum. Under the Quebec Referendum Act, there can be no more than two opposing camps. And there is only one question, to which the answer is yes or no.

Of course, people can always spoil a ballot or abstain from voting. But these are not "regular" elections. The Court was completely correct in the decision it rendered for the *Libman* case. What you are saying is that the decision should not be applied to general or regular elections. Is that indeed your view?

Mr. Robinson: I have understood your views, and will incorporate them into any future presentations I make on the issue.

[English]

I would not go so far as to say it was not applicable to the parameters in which you frame it, to the Quebec referendum, the dichotomous choice that you must have in a referendum, and how the *Libman* decision evolved from that. It is one of the decisions that should be incorporated and looked at, and no doubt will be, by the current esteemed justices of the bench. It is inevitable that this will be challenged before the Supreme Court.

M. Robinson: Le conseil d'administration se réunit quatre fois par année, et une fois en personne. Je présente des rapports d'activité mensuels, comme tous nos directeurs provinciaux, et ces rapports sont fondés sur nos buts préétablis. Par exemple, au cours de la fin de semaine dernière, nous nous sommes réunis pendant quatre jours à notre siège administratif de Regina. Nous nous sommes réunis pour discuter des résultats des sondages et mettre au point les campagnes qui nous occuperont au cours de la prochaine année, et ce, en marge du calendrier législatif — par exemple, le budget, l'ouverture du Parlement, les rapports du vérificateur général et toutes ces autres choses qui reviennent régulièrement dans le calendrier parlementaire.

Le sénateur Fraser: Lorsque vous menez vos sondages, recrutez-vous des professionnels pour vous assurer que vos questions sont exemptes de parti pris?

M. Robinson: Absolument. Ce n'est pas moi qui affirme les contrats pour les sondages, mais nous faisons appel à un sondeur très respecté de l'Ouest du Canada. Nous concevons les questions, et souvent il revient nous dire: «Non. Cette question est piégée. Ou elle exprime un parti pris. Il faut plutôt procéder dans cet ordre-ci.» Vous avez probablement remarqué la jalousie qui existe entre les sondeurs. Ils disent: «La façon dont on a posé cette question exprimait un parti pris. Vous auriez dû utiliser ma méthode», etc. Nous faisons appel à un sondeur respecté qui est établi depuis vingt ans. Le sondage fait huit pages: quatre pages pour les questions fédérales, et quatre pour diverses questions provinciales. Par exemple, les questions agricoles sont plus pertinentes dans un sondage effectué en Saskatchewan et au Manitoba plutôt qu'en Ontario, où nos questions portent davantage sur la privatisation et le rôle de l'État.

[Français]

Le sénateur Nolin: Il serait important — et cela peut aider votre argument — de préciser que l'arrêt *Libman* fait suite au référendum de 1995 au Québec. En vertu de la Loi sur les consultations populaires au Québec, il ne peut y avoir plus que deux groupes qui s'opposent. Il n'y a qu'une seule question, et la réponse est oui ou non.

Bien sûr, les gens peuvent toujours annuler leur vote ou ne pas voter. Ce ne sont donc pas des élections dites «normales». La cour était totalement en droit et avait raison de prendre la décision qu'elle a rendue dans l'arrêt *Libman*. Ce que vous dites, c'est qu'il ne faudrait pas prendre cette décision et l'appliquer à des élections générales ou ordinaires. Est-ce là votre opinion?

M. Robinson: J'ai bien compris votre point de vue et je vais l'incorporer dans mes présentations à l'avenir sur cet enjeu.

[Traduction]

Je n'irais pas jusqu'à dire que cela ne s'appliquait pas aux paramètres que vous avez définis, au référendum du Québec, au choix dichotomique que l'on a dans un référendum et à la manière dont l'arrêt *Libman* a évolué depuis. C'est l'une des décisions qui devront être examinées, et il ne fait aucun doute qu'elle le sera, par les estimés juges de la Cour suprême actuels. Il est inévitable qu'il y aura contestation devant la Cour suprême.

As I pointed out, it is the outlier to the general overview of “third party” as it is deemed in the law. It is what I like to refer to as “citizen advocacy,” or labour union or business group presentations on this issue of spending limits. It is the outlier, compared to where the B.C. Supreme Court, the Alberta court, and the Ontario court to a lesser extent, have been on this issue. That is where the majority of the legislative activity has been.

A group would probably challenge it in B.C. or Alberta, at a provincial level, to get some precedent for federal decisions. Those courts do have a history of being more individualistic in their decisions.

Again, the body of legal evidence on which the Supreme Court would base a decision would use most of that, and the *Libman* decision is simply one.

[Translation]

Senator Nolin: I only have the French version of this decision. This is why I make my point. In paragraph 56 of the decision, the Court states that independent individuals and groups are allowed unlimited spending. It stated: “the system set up by the legislator to ensure a certain equality of resources between the options submitted to a referendum and thereby enhance democratic expression would become ineffective if independent individuals and groups were allowed unlimited spending or spending with a ceiling similar to that of the national committees.” This appears to be key. In a referendum, people vote yes or no. Senator Joyal and myself worked very hard for one camp of the referendum. Other people worked just as hard for the other camp. There could not be a third camp. I remember Mr. Libman’s requests very well. We were very concerned by his requests. There could not be a third team. The Court refers to the Canada Elections Act. The core of this decision consists in the sentence I have just read. We are not talking about a federal election, but about a referendum on a question with a yes or no answer. The question has a yes or no answer, even if it is somewhat complex. This is not a regular election, and I wanted to draw your attention to that fact.

Mr. Rochon: I agree with you.

[English]

Senator Joyal: What is the highest contribution that you have received?

Mr. Robinson: I believe the highest, in my three years with the federation, was a \$5,000 one-time contribution. I can tell you that the majority of the contributions are in that \$40 to \$100 range. The median is \$37, if I am not mistaken. We use face-to-face solicitation and direct mail.

As an aside, I appear on many talk radio programs. I will be debating somebody from the political left who will say that we are just the pawns of the big corporations. I tell them that if they had seen our stand on corporate welfare, on technology partnership funding for Bombardier, Pratt Whitney, and others, they would be assured that there are not too many companies putting up big bucks for us. I say on the radio that if there are any CEOs

Comme je l’ai dit, c’est le cas aberrant de la vision générale qu’on a des «tiers» comme le veut la loi. C’est ce que j’aime appeler le «militantisme civique», ou les vues des syndicats ou des groupements d’affaires sur cette question des limites de dépenses. C’est un cas aberrant, comparativement à ce qu’ont décidé la Cour suprême de la Colombie-Britannique, la Cour de l’Alberta, et la Cour de l’Ontario dans une mesure moindre, sur cette question. C’est à ce niveau que se situe la majorité de l’activité législative.

Un groupe le contesterait probablement en Colombie-Britannique ou en Alberta, au niveau provincial, pour obtenir des précédents menant à des jugements fédéraux. Traditionnellement, ces tribunaux ont tendance à être plus individualistes dans leurs jugements.

Encore une fois, la Cour suprême fonderait essentiellement son arrêt sur l’ensemble de la preuve juridique, et l’arrêt *Libman* n’est qu’un cas parmi bien d’autres.

[Français]

Le sénateur Nolin: Je n’ai que la version française de la décision. C’est la raison de ma petite intervention. Au paragraphe 56 de la décision, la cour dit qu’il y a des dépenses illimitées pour les indépendants. La cour a utilisé cette expression où un plafond similaire à celui des comités nationaux rendrait inefficace le système mis en place par le législateur pour garantir une certaine égalité des moyens entre les options soumises à la consultation populaire et valoriser ainsi l’expression démocratique. Cela m’apparaît être la phrase clé. À un référendum, c’est oui ou non. Le sénateur Joyal et moi avons travaillé fort à ce référendum dans un camp. D’autres gens ont travaillé aussi fort dans l’autre camp. Il ne pouvait pas y avoir un troisième camp. Je me souviens très bien des demandes de M. Libman. On était très préoccupé par ses demandes. Il ne pouvait pas y avoir une troisième équipe. La cour fait référence à la Loi fédérale sur les élections. Le cœur de la décision est la phrase que je viens de vous lire. Ce n’est pas une élection fédérale, mais un référendum sur une question qui demande un oui ou un non, même si la question était un peu complexe. Ce n’est pas une élection normale. Je voulais attirer votre attention là-dessus.

M. Rochon: Je suis d’accord avec vous.

[Traduction]

Le sénateur Joyal: Quelle est la contribution la plus élevée que vous avez reçue?

M. Robinson: Je crois que la plus élevée, depuis mon arrivée à la fédération il y a trois ans, était une contribution ponctuelle de 5 000 \$. Je peux vous dire que la majorité des contributions se situent entre 40 et 100 \$. La moyenne est 37 \$, si je ne m’abuse. Nous procédons par sollicitation personnelle et par publipostage.

Soit dit en passant, je participe souvent à des débats à la radio. On m’oppose à des personnalités de la gauche politique qui disent que nous ne sommes que les pions de la grande entreprise. Je leur réponds que si elles avaient lu notre politique sur l’aide abusive à l’entreprise, sur le financement des partenariats technologiques dont profitent Bombardier, Pratt Whitney et d’autres, elles verraient bien que nous ne comptons pas beaucoup de grandes

listening or reading the transcript, we are a good outfit and would appreciate a contribution.

Senator Oliver: I have one question. I have heard and understand your evidence. In your view, and your interpretation of the law, the limits Bill C-2 imposes on third parties should be removed. If the limits were increased to some other level, instead of averaging \$500 per constituency, would your view be the same?

Mr. Robinson: Our view would be the same from a philosophical or pedagogical point of view. We would still be opposed to them in all shapes or forms. We would still be against it, there is no doubt, in terms of the practicality of running billboards or advocacy advertising.

Sometimes the issue is not to oppose or promote a candidate, it is just to put an idea on the table that is not being discussed. I can use the example of balanced budget legislation. Throughout the early 1990s, people said that we were crazy to advocate balanced budget and taxpayer protection legislation. That is what we do.

Senator Oliver: That is not my question. If, instead of having an average of \$500 per constituency, it were \$1,500, would that make a difference?

Mr. Robinson: No, we would want equal footing with candidates if you are going to do that.

Senator Moore: Mr. Robinson, you gave an example to Senator Joyal about a potential issue of nuclear waste. Do you not think that one of the four candidates in your example would be responding to that?

Mr. Robinson: Absolutely not, senator. Absolutely not. That would be to assume that political parties represent the variety and plurality of interests and issues that may arise in a campaign. That is not the case, and that is why extra-parliamentary groups exist. They do not find any vehicle or voice in a political party for certain issues or ideas.

Absolutely not. You cannot make that assumption, which I think is inherently underlying this law.

Senator Moore: I find that hard to accept. The key issue is in your example. One of the candidates would surely be alerted to that, and I trust the people because I know they would remind them.

Mr. Robinson: As do we. We are on the same page, but we need that vehicle to remind them. The 1988 election was about one issue, free trade. Many other issues just fell by the wayside. We believe it is wrong to effectively limit the ability of citizens to bring forward other issues that may only have a local or constituency-based flavour and never make the CBC evening news.

entreprises dans nos rangs. Mais je dis à la radio que s'il y a des PDG qui écoutent ou qui lisent les transcriptions, nous sommes une bonne maison et nous apprécierions recevoir une contribution financière.

Le sénateur Oliver: J'ai une question. J'ai entendu votre témoignage et je comprends votre point de vue. À votre avis, selon l'interprétation que vous donnez du projet de loi, les limites que le projet de loi C-2 impose aux tiers devraient être abolies. Si ces limites étaient augmentées à un niveau quelconque, au lieu que ce soit en moyenne 500 \$ par circonscription, votre avis serait-il le même?

M. Robinson: Notre avis serait le même d'un point de vue philosophique ou pédagogique. Nous continuerions de nous y opposer quelles que soient leurs formes. Nous continuerions de nous y opposer, cela ne fait aucun doute, étant donné les considérations pratiques qui interviennent lorsqu'on érige des panneaux publicitaires ou lorsqu'on fait de la publicité en faveur d'une cause.

À certains moments, il ne s'agit pas de s'opposer à un candidat ou de faire sa promotion; il s'agit simplement d'exprimer une idée qui n'est pas débattue. Prenez par exemple la loi sur l'équilibre budgétaire. Au début des années 90, les gens disaient que nous étions fous d'exiger des lois assurant l'équilibre budgétaire et la protection du contribuable. C'est le genre de choses que nous faisons.

Le sénateur Oliver: Ce n'est pas la question que j'ai posée. Si, au lieu d'avoir une moyenne de 500 \$ par circonscription, c'était 1 500 \$, verriez-vous les choses différemment?

M. Robinson: Non, si vous imposez cette limite, nous voulons être sur le même pied que les candidats.

Le sénateur Moore: Monsieur Robinson, en réponse au sénateur Joyal vous avez cité l'exemple des déchets nucléaires qui pourraient devenir un enjeu électoral. Ne croyez-vous pas que l'un des quatre candidats de votre exemple devrait réagir à cela?

M. Robinson: Absolument pas, sénateur. Absolument pas. Ce serait partir de l'hypothèse que les partis politiques expriment les divers intérêts et enjeux qui peuvent se présenter au cours d'une campagne. Ce n'est pas le cas, et voilà pourquoi les groupes extraparlimentaires existent. Ceux-ci ne trouvent pas de véhicule ou de voix particulière dans un parti politique chargée de faire valoir certaines causes ou idées.

Absolument pas. Vous ne pouvez pas penser cela, et c'est justement à mon avis l'idée qui inspire ce projet de loi.

Le sénateur Moore: J'ai du mal à admettre cela. L'enjeu essentiel se trouve dans votre exemple. L'un des candidats serait sûrement mis au courant de cela, et j'ai confiance dans les gens, parce que je sais qu'ils rappelleraient les candidats à l'ordre.

M. Robinson: Tout comme nous. Nous pensons la même chose, mais nous avons besoin de ce véhicule pour les rappeler à l'ordre. L'élection de 1988 portait sur un seul enjeu, le libre-échange. Bon nombre d'autres enjeux ont été tout simplement oubliés. Nous pensons qu'on a tort de limiter dans les faits la capacité qu'ont les citoyens de faire valoir d'autres causes qui peuvent avoir un rayonnement uniquement local ou limité à la

Senator Murray: First, I am intrigued by your suggestion that instead of spending limits we might have contribution limits. I presume that would apply to political parties and organizations such as yours. Have you thought that through and come up with a proposal?

Mr. Robinson: No.

Senator Murray: How would it work?

Mr. Robinson: I think there are several ways. You could follow the Quebec model, where it is individuals only. Each of Canada's 19 million voters, and indeed 31 million citizens, would still have a means of participating and putting their point of view across. Our 83,000 supporters, whether it be \$10, \$500, or \$1,000, would do that.

There are many models now being proposed in the United States. Business as a corporate entity, or a labour group, or a citizen advocacy group such as ours, would not, in and of itself, be allowed to spend. However, its members or supporters could. There is some talk of placing check boxes on census forms and a variety of other things. We have not given it that much thought, other than doing a cursory overview of the literature.

Senator Murray: Is it your idea that the person would be allowed to give up to a certain amount of money, and could give it either to a political party or to an organization such as yours?

Mr. Robinson: They could, or if they do not approve of anybody, they could give it to fund the system. In several U.S. states a person can choose, in terms of their maximum political contribution, to say that they have \$100 to contribute and want \$75 to go to a political party and the other \$25 to fund the election infrastructure.

There are a variety of other models out there, but that would be the exact opposite of what we are fighting for here. It would still impose a level of fairness.

Senator Murray: Have you also reflected very much on what is happening in the United States these days? They are actually trying to do something to curb the influence of "soft money."

Mr. Robinson: I have watched Senator McCain's campaign closely. Campaign finance reform will be an issue in the early days. However, as you know, senator, every election is about hope, growth and prosperity. In the United States, education, the economy, inner-city blight and U.S. foreign policy will drive the election campaign. Sadly, a more substantial discussion of campaign finance reform, for all its advantages and disadvantages, will not be there. It will be a side issue.

circonscription et dont on ne parle jamais au journal télévisé du soir à Radio-Canada.

Le sénateur Murray: Tout d'abord, vous proposez de limiter les contributions au lieu des dépenses, et cela m'intrigue. J'imagine que cette mesure s'appliquerait aux partis politiques et à des organisations comme la vôtre. Avez-vous songé à tout cela et fait une proposition?

M. Robinson: Non.

Le sénateur Murray: Comment est-ce que cela marcherait?

M. Robinson: Je pense qu'il y a diverses façons de procéder. Vous pouvez épouser le modèle québécois, où seuls les particuliers contribuent. Chacun des 19 millions d'électeurs du Canada, et en fait 31 millions de citoyens, aurait encore la possibilité de participer et de faire valoir son point de vue. Nos 83 000 adhérents, qui contribuent 10 \$, 500 \$ ou 1 000 \$, en feraient autant.

On propose en ce moment plusieurs modèles aux États-Unis. Les milieux d'affaires, à titre d'entreprises, ou un syndicat, ou un groupe de militants civiques comme le nôtre, ne seraient pas eux-mêmes autorisés à faire des dépenses. Cependant, leurs membres ou adhérents pourraient le faire. On parle d'ajouter des cases que l'on pourrait cocher sur les formulaires de recensement et de diverses autres mesures. Nous n'y avons pas beaucoup réfléchi, et nous nous sommes contentés d'un aperçu général de la documentation qui existe là-dessus.

Le sénateur Murray: Proposez-vous que l'on autorise la personne à faire don d'un certain montant d'argent, don qui pourrait être versé à un parti politique ou à une organisation comme la vôtre?

M. Robinson: La personne pourrait le faire, ou si elle n'a pas de candidat particulier, elle pourrait verser son don au système. Dans quelques États américains, une personne peut, pour ce qui est de la contribution politique maximale, dire qu'elle a 100 \$ à contribuer, et 75 \$ peut être versé à un parti politique, et le 25 \$ qui reste peut servir à financer l'infrastructure électorale.

Il existe divers autres modèles, mais ce serait là exactement l'opposé de ce que nous réclamons. On continuerait d'imposer un certain degré d'équité.

Le sénateur Murray: Avez-vous beaucoup réfléchi à ce qui se passe aux États-Unis ces jours-ci? On essaie là-bas de faire quelque chose pour contrer l'influence de «l'argent occulte».

M. Robinson: J'ai suivi de près la campagne du sénateur McCain. On parle toujours de la réforme du financement électoral en début de campagne. Cependant, comme vous le savez, sénateur, toute élection porte sur l'espérance, la croissance et la prospérité. Aux États-Unis, l'éducation, l'économie, la misère urbaine et la politique étrangère des États-Unis sont les thèmes de toute campagne électorale. C'est triste à dire, mais il n'y aura pas de discussion plus substantielle sur la réforme du financement électoral, de ses avantages et de ses désavantages. Ce sera un enjeu secondaire.

Senator Murray: I have heard your critique of the first-past-the-post system. Have you a preferred option in terms of proportional representation or something of the kind?

Mr. Robinson: We are surveying our supporters to find out where they want us to stand on this issue. They all agree that the first-past-the-post system does not reflect their choices when they cast a ballot on election day. We have all heard the saying, "Thirty-eight per cent of the vote, 100 per cent of the power for the current government." You can apply the same to various provincial governments across the country.

A mix between the New Zealand mixed-member proportional system and perhaps the Irish system, which is run on an alternative ballot choice, might be something to look at. You can have staged elections in terms of run-offs.

The Prime Minister said at a Liberal meeting that he found it incongruous that Mr. Manning needed 66 per cent support to dissolve his party into the Canadian Alliance, but would only advocate 50 per cent plus one to break up a country. I would respond to that by saying that I find it disingenuous of the Prime Minister to say that he needs 50 per cent plus one to lead his party, yet only needs 38 per cent of the popular vote to lead the country.

The Chairman: I thank you very much for appearing before us, Mr. Robinson. We will take your opinions into consideration.

Our next witness is Mr. Bernard Côté, appearing as an individual.

[Translation]

Mr. Bernard Côté: I should like to thank you for the opportunity you have given me to testify before you and to suggest to the committee a number of amendments to the proposed reform of the Canada Elections Act.

First of all, I would like to explain why I am here. I have been involved in politics for almost 20 years with the Progressive Conservative Party of Canada. I have worked as a permanent organizer with the party, and have seen first-hand the problems engendered by the Canada Elections Act. I was also a member of the national executive of the party from 1989 to 1995, and have again been a member since September 1999.

I am appearing here before you in my personal capacity, and not as an official representative of the Progressive Conservative Party of Canada. On the basis of my political experience, I should like to make certain suggestions.

Under the existing system, registered political parties are required to submit an annual return to the Chief Electoral Officer. On the other hand, the riding associations of those political parties are not subject to any rules. The amendments that I suggest are designed to include the financial activities of all the riding or other associations in the return. For example, the provincial association of a federal political party would also be included, just like riding associations.

Le sénateur Murray: J'ai entendu la critique que vous faisiez du scrutin majoritaire uninominal à un tour. Y a-t-il une option que vous privilégiez, la représentation proportionnelle, ou autre chose de ce genre?

M. Robinson: Nous avons sondé nos adhérents pour savoir quelle position nous devrions prendre dans ce dossier. Tous sont d'accord pour dire que le scrutin majoritaire uninominal à un tour ne tient pas compte de leur choix lorsqu'ils votent le jour de l'élection. Vous avez tous entendu dire: «Trente-huit p. 100 du vote, 100 p. 100 du pouvoir pour le gouvernement actuel.» Vous pouvez appliquer le même principe aux divers gouvernements provinciaux du pays.

On pourrait envisager un mélange du régime proportionnel mixte de la Nouvelle-Zélande et peut-être du système irlandais, qui est fondé sur un bulletin de type préférentiel. On pourrait avoir un scrutin de ballottage à plusieurs tours.

Le premier ministre a déclaré lors d'une assemblée libérale qu'il trouvait curieux que M. Manning ait besoin de 66 p. 100 des votes pour dissoudre son parti et former l'Alliance canadienne, mais soit favorable à un vote de 50 p. 100 plus 1 pour démembrer le pays. Je répondrais à cela que je trouve malhonnête de la part du premier ministre de dire qu'il lui faut 50 p. 100 plus 1 pour diriger son parti, mais qu'il n'a besoin que de 38 p. 100 du vote populaire pour diriger le pays.

La présidente: Je vous remercie beaucoup d'avoir été des nôtres, monsieur Robinson. Nous allons tenir compte de vos avis.

Notre témoin suivant est M. Bernard Côté, qui témoigne à titre personnel.

[Français]

M. Bernard Côté: Je vous remercie de l'occasion qui m'est offerte de témoigner devant vous pour vous soumettre des modifications au projet de réforme de la Loi électorale du Canada.

Avant de commencer, j'aimerais vous expliquer les raisons pour lesquelles je suis ici. Depuis près de 20 ans, je suis impliqué en politique auprès du Parti progressiste-conservateur du Canada. J'ai travaillé comme permanent pour ce parti et ainsi j'ai été à même de voir sur le terrain la problématique que pose la Loi électorale du Canada. J'ai siégé à l'exécutif national du parti de 1989 à 1995, et j'y siége à nouveau depuis septembre 1999.

Je suis ici devant vous à titre personnel et non à titre de représentant officiel du Parti progressiste-conservateur du Canada. Sur la base de mon expérience politique, je voudrais vous faire part de certaines suggestions.

Les partis politiques enregistrés sont obligés de se rapporter au directeur général des élections alors que les associations de comté, également chapeautées par des partis politiques enregistrés, ne sont pas obligées de faire rapport au directeur général des élections. Les modifications que je suggère visent l'inclusion au rapport de l'agent officiel d'un parti politique des activités financières de toutes les associations de comté ou autres. Comme exemple, dans chaque province, pour chacun des partis, il y a une association libérale-fédérale, alors nous aimerions que ces

In other words, the riding or other associations of the political parties should be subject to the same rules relating to the disclosure of their financial operations as the official agent of that political party. Although I have not read all the details in the Bill, I have nevertheless noted a passage in section 375.2, where mention is made of a possibility that a registered party may appoint a registered agent who would be called a riding agent and would act as an extension of the official agent of the party. Rather, the Bill should state that a registered party has a duty to appoint riding agents in all the ridings that act under the umbrella of the official agent of a party.

In order to assess the importance of the riding associations, let us make the following assumptions, which I feel are very realistic (by which I mean I have verified them myself over the years). On the one hand, we have a political party that collects, through the offices of its official agent, a sum of \$9 million per year in those years where there is no election. On the other hand, let us assume that there are 301 riding associations that collect an average of \$10,000 each, or a total of more than \$3 million. Thus, we have \$9 million which is subject to the Canada Elections Act, plus another \$3 million that is not subject to the Act. In other words, 25 per cent of the amount collected by a political party falls into a sort of legal vacuum.

In some instances, we have seen riding associations collect sums that are close to \$100,000 per year. Thus, 25 per cent of the sums paid to a political party are, in this hypothesis, not subject to any regulations. We are therefore dealing with a double standard, depending on whether the donation is made to the official agent of the political party or to one of the party's riding associations.

There are a number of reasons to justify bringing riding associations under the umbrella of the official agent of a political party. For all practical purposes, riding associations are extensions of the political parties themselves — in a sense, they are a franchise — and make use of the name and reputation of their political party to carry on their fund-raising activities. It is perfectly natural, therefore, that they should be subject to the same rules as the political parties themselves, especially in terms of their fund-raising activities.

On another subject, there are a number of people who wish to attempt to exert influence on political parties by making substantial gifts yet remaining anonymous. At present, the riding associations constitute the best path for dealings of this kind, as they are not required to divulge where their funds come from. Slowly but surely, this avenue is undermining the faith that Canadians have in their political parties. Although the proposed amendments will not completely prevent practices of this kind, they will make them more difficult. That is everyone's goal.

There are other practical considerations for supporting changes of the kind I have suggested. When public opinion polls are good and a party happens to be in power, it is always much easier to maintain rigorous riding associations that can be renewed year

associations soient incluses au même titre que les associations de comté.

En d'autres mots, les associations de comté ou autres des partis politiques devraient être soumises aux mêmes règles de divulgation de leurs opérations financières que l'agent officiel de leur parti. Sans avoir lu tous les détails du projet de loi, j'ai noté un passage à l'article 375.2 où l'on mentionne la possibilité pour un parti enregistré de nommer un agent enregistré, appelé agent de circonscription, qui agirait comme extension de l'agent officiel du parti. Le texte devrait plutôt dire qu'il y a obligation pour un parti enregistré de nommer des agents de circonscription dans toutes les circonscriptions qui oeuvreraient sous le parapluie de l'agent officiel du parti.

Pour donner un aperçu du poids des associations de comté, on peut poser quelques hypothèses qui m'apparaissent tout à fait réalistes, c'est-à-dire ce que j'ai pu les vérifier moi-même au fil des années. D'un côté, on a un parti politique qui collecte, par l'intermédiaire de son agent officiel, une somme de neuf millions de dollars par année — et on ne parle pas d'une année électorale — et de l'autre côté, on a 301 associations de comté qui peuvent collecter en moyenne 10 000 dollars chacune, ce qui veut dire trois millions de dollars. Alors on se retrouve avec une somme de neuf millions de dollars régie par la Loi électorale du Canada plus une autre somme de trois millions de dollars qui n'est pas régie par la Loi électorale du Canada, c'est-à-dire que 25 p. 100 de la collecte de fonds d'un parti politique tombe dans le vide juridique de la loi électorale en ce moment.

Dans plusieurs cas, on a vu des associations de comté qui collectent annuellement des sommes allant jusqu'à 100 000 dollars. Alors 25 p. 100 des sommes versées à un parti politique, comme hypothèse, ne sont soumises à aucune règle. Il y a donc là deux poids deux mesures, selon qu'on donne l'argent à l'agent officiel d'un parti politique ou à une des associations de comté.

Plusieurs raisons millitent en faveur de l'inclusion des associations de comté sous le parapluie des agents officiels des partis politiques. Les associations de comté sont à toutes fins pratiques une extension des partis politiques eux-mêmes, une franchise en quelque sorte, et se servent du nom et de la réputation de leur parti politique pour exercer leurs activités de collecte de fonds. Il est donc tout à fait naturel qu'elles soient régies par les mêmes règles des partis politiques, particulièrement au niveau de la collecte de fonds.

Dans un autre ordre d'idée, il y a ceux qui veulent tenter d'influencer les partis politiques avec des dons importants tout en restant dans l'anonymat. La possibilité leur est offerte en ce moment en passant par les associations de comté qui ne sont pas obligées de divulguer la provenance de leurs fonds. Cette possibilité vient lentement mais sûrement gruger la confiance des Canadiens envers les partis politiques. Les modifications proposées, sans totalement empêcher ce genre de pratique, viennent les rendre plus difficiles. C'est l'objectif que tous préconisent.

D'autres raisons d'ordre pratique vont dans la même direction. Lorsque les sondages sont bons et qu'on est au pouvoir, il est toujours plus facile de maintenir des associations de comté vivantes qui sont renouvelées année après année et dont les

after year, and in which successive executive committees pass on the documents relating to the life and activities of the association. These documents include bank accounts of the association, among many others. When the polls are less favourable, however, and when the party is no longer in power — the Liberal Party undoubtedly experienced this in the 1980s and it was our turn to do so during the 1990s — renewing the associations becomes much more difficult, and at the same time it becomes much easier to lose track of documents. As a result, the monies available in a riding association's bank accounts can potentially fall into the hands of almost anyone. I am convinced that in a number of financial institutions in this country there are dormant bank accounts belonging to the riding associations of political parties, potentially containing substantial sums of money. In addition, it is also possible to come up against a refusal by a former riding association executive committee to pass on to their duly appointed successors the monies collected by the association.

Including the riding associations as an integral part of a registered political party subject to the annual return to the Chief Electoral Officer — and thus having a duty to disclose all the riding association's financial transactions — would make it possible to prevent the kind of situation in which forgotten monies can be appropriated by almost anyone, or where money remains unclaimed in our financial institutions.

In short, it is very surprising to find that the political parties, through their official agents, are subject to strict rules governing disclosure to the CEO, whereas their riding associations, which may collect substantial sums of money each year — as I have shown — are not subject to any rules at all. At a time when Canadians are deeply cynical about their elected representatives, it seems important to me that we do everything we can to restore the trust of Canadians in their political institutions. A step in the right direction would be applying to the riding associations of our political parties the same rules that govern those political parties and their official agents. Those, in brief, are our suggestions.

Senator Nolin: Though you may be here in a personal capacity, Mr. Côté, I would like to thank you for enlightening the work of this committee. You are sharing an experience that some members of this committee perhaps do not have.

How can you compare the fundraising done by a registered party with the fundraising done by a riding association?

Mr. Côté: Registered parties raise funds through groups of individuals, which make up the executive of the official agent. They have a clear mandate to collect funds. They are the representatives of the party's official agent.

As for riding associations, their mandate is somewhat less clear, and this can create some confusion among donors. They never quite know whether their gifts are going to the right place, or elsewhere.

exécutifs successifs se transmettent les documents relatant la vie et les activités de l'association. Ces documents incluent, entre autres, les comptes de banque des associations, les minutes des assemblées, et cetera, et d'autres documents faisant part des activités qu'il y a eu dans le passé. Lorsque les sondages sont moins bons et qu'on n'est plus au pouvoir — le Parti libéral au fédéral l'a sûrement vécu dans les années 1980 alors que nous au Parti conservateur ce fut notre tour dans les années 1990 — ce renouvellement des associations devient plus difficile et il devient très facile de perdre des documents, donc d'oublier des comptes de banque dont les sommes peuvent tomber entre les mains d'à peu près n'importe qui. Je suis convaincu qu'il y a dans plusieurs institutions financières au pays des comptes de banque inactifs provenant d'associations de comté de partis politiques qui dans certains cas peuvent renfermer des sommes d'argent substantielles. Un autre événement qui pourrait survenir serait le refus de transmettre, par un exécutif de comté à l'exécutif qui lui succède, les documents choisis ainsi que les fonds recueillis par l'association de comté.

L'ajout des associations de comté comme partie intégrante d'un parti politique enregistré soumis au rapport annuel au directeur général des élections permettrait d'éviter ce genre de situation d'appropriation de sommes oubliées par certains individus ou de sommes qui restent non réclamées dans les institutions financières.

En résumé, il est très surprenant de constater que les partis politiques, par la voie de leur agent officiel, soient soumis à des règles strictes de divulgation auprès du directeur général des élections alors que leurs associations de comté, qui peuvent collecter annuellement des sommes importantes ne soient régies par aucune règle. À cette époque de cynisme profond des Canadiens envers les politiciens, il m'apparaît important de tout tenter pour rétablir la confiance des Canadiens envers leurs institutions politiques. Un pas dans la bonne direction serait l'application aux associations de comté des partis politiques des règles régissant les partis politiques et leurs agents officiels. En résumé, c'est la proposition qui vous est faite.

Le sénateur Nolin: Monsieur Côté, même si vous êtes ici à titre personnel, je vous remercie de venir éclairer les travaux de notre comité. Vous partagez une expérience qui, pour certains membres du comité, est peut-être moins évidente.

Comment pouvez-vous comparer le fonctionnement d'un parti enregistré avec celui d'une association de circonscription en ce qui concerne la sollicitation des fonds?

M. Côté: La sollicitation des fonds pour un parti enregistré est faite par un groupe d'individus qui forment le conseil d'administration de l'agent officiel. Ils sollicitent les fonds avec un mandat clair. Ils sont des représentants de l'agent officiel du parti.

En ce qui a trait aux associations de comté, tout un chacun participe à la tâche sans mandat clair et cela peut créer beaucoup de confusion dans l'esprit des donateurs, à savoir si les fonds qu'ils donnent iront au bon endroit plutôt que n'importe où.

Senator Nolin: You must have some contact with representatives of other political entities. In your experience, do other political entities have these problems?

Mr. Côté: As we say, people will be people. If our party has these problems, then so do other parties and political entities as well. I am sure of it. This is exactly the kind of thing we want to avoid.

Senator Nolin: Have you ever personally witnessed the existence, at the riding association level, of what are commonly called parallel accounts?

Mr. Côté: Very often, and with substantial amounts. Which means there is an offence committed against the spirit of the Canada Elections Act, that requires some transparency.

Senator Nolin: What are these parallel accounts or funds used for?

Mr. Côté: All kinds of things, for example, supporting riding activities. When the parties organize activities like national conventions and so forth, these funds are used to pay the costs. Or the riding associations could simply use the funds to pay for a nice party with the money they have collected. In some cases it is also used to pay for the expenses of the member representing the riding in the House of Commons.

The funds can be used in all kinds of ways, some of which could be questioned. On the other hand, it is the association's choice, but it certainly could be questioned by the public.

Senator Nolin: In your preamble, you alluded to the fact that when the executive changes, it could happen that a treasurer, a president or a past member of the executive might not transfer the funds to the new executive. Does that happen often?

Mr. Côté: Once again, when it is smooth sailing for the political party, there are always more people who want to get on the executive of a riding association. When the water gets rougher, there are fewer candidates. So that kind of thing can easily be forgotten: the riding association, the accounts, everything that goes with the riding association.

On the other hand, when you have domestic squabbles in a riding association, for example, during a contested nomination, the association may support candidate A. You have another candidate, B, who shows up at the nomination meeting. He wins the nomination. A riding association was supporting candidate A. It decides it does not want to give the funds to the winner, candidate B, who now will represent his political party during the next elections.

Senator Nolin: The Elections Act is still rather strict — and the new bill also — concerning the funds that must be transmitted from a local organization and an official agent for running an election. There are still rules. Even if the funds are were not identified when they were collected, it still remains that the

Le sénateur Nolin: Vous devez être en contact avec des représentants d'autres formations politiques, alors selon votre expérience, est-ce que cela existe dans d'autres formations politiques?

M. Côté: Comme on dit, tant qu'il y aura de l'homme, il y aura de l'«hommerie». Si cela existe dans notre parti, cela existe aussi dans tous les autres partis, j'en suis convaincu. C'est justement cela qu'on veut essayer d'éviter.

Le sénateur Nolin: Est-ce que vous avez été personnellement témoin de l'existence dans des associations de circonscription de ce qu'on appelle communément des comptes parallèles?

M. Côté: À de très nombreuses reprises et avec des montants substantiels. Cela fait en sorte que l'esprit de la Loi électorale du Canada, qui est d'avoir une certaine transparence, est transgressé.

Le sénateur Nolin: À quoi servent ces fonds ou ces caisses parallèles?

M. Côté: À toutes sortes de choses comme, par exemple, soutenir les activités des associations de comté. Lorsque les partis organisent des activités tels que des congrès nationaux, et cetera, les fonds servent à défrayer les frais. Dans un autre ordre d'idée, les associations de comté, en bon français, se paient un «party» avec l'argent ainsi collecté. Cela sert aussi, dans certains cas, à payer des dépenses pour le député qui représente la circonscription à la Chambre des communes.

Il y a différentes façons d'utiliser les fonds, dont certaines peuvent être remises en question. D'un autre côté, c'est au choix de l'association, mais certainement cela peut être mis en doute par le public.

Le sénateur Nolin: Vous avez fait allusion dans votre préambule au fait que lors du changement d'un exécutif, il pouvait arriver qu'un trésorier, un président ou un ancien membre exécutif ne transfère pas les fonds au nouvel exécutif. Est-ce que cela se produit souvent?

M. Côté: Encore une fois, lorsqu'un parti politique va bien, il y a toujours plus de personnes qui veulent prendre la succession de l'exécutif d'une association de comté. Lorsqu'un parti politique va moins bien, il y a moins de candidats. Donc ce genre de chose peut facilement tomber dans l'oubli: l'association de comté, les comptes, tout ce qui va avec l'association de comté.

D'autre part, lorsque vous avez une chicane à l'intérieur d'une association de comté, par exemple, lors d'une mise en nomination contestée dans un comté, l'association de comté appuie le candidat A. Vous avez un autre candidat B qui se présente à l'assemblée de mise en candidature. Il remporte la victoire le soir de l'assemblée de mise en nomination. Une association de comté appuyait le candidat A. Elle décide qu'elle ne veut pas remettre les fonds et faire le suivi des fonds au candidat B qui représente maintenant son parti politique pour la prochaine élection.

Le sénateur Nolin: La loi électorale est quand même stricte — et le nouveau projet de loi aussi — sur les fonds qui doivent transiter entre une organisation locale et un agent officiel pour la conduite d'une élection. Il y a quand même des règles. Même si les fonds n'ont pas été contrôlés au moment de leur sollicitation, il

official agent cannot accept the funds if he does not have a series of names.

Mr. Côté: Concerning their origin, yes.

Senator Nolin: At this point, the system is working well because we know the provenance of the funds that will be used during the election campaign and you can vet the expense? Is that how it works?

Mr. Côté: The funds are vetted over a 30 to 45-day period during a campaign. Anything coming before that is not vetted. The riding association funds are prepared. You can smell the campaign coming and the funds will be spent between the time where you feel that an election will take place and the day the writ is issued. From that point on, the funds will be vetted but between times, no. The riding association will wind up on election day with one penny to its name and no funds to be transferred to the candidate. So the list of names to find the provenance of the funds is no longer necessary.

[English]

The Chairman: I want to follow up on this. I have other senators on my list, but I am very concerned about any discussion of a second sets of books.

A party could not possibly do this sort of thing under our present tax-receipting regime. I know from my own experience that the Liberal Party issues tax receipts centrally.

Mr. Côté: They all do that.

The Chairman: The money cannot then be fed into a second, secret set of books, unless this is money that is not receipted for tax purposes. If that is so, then we should be standing up and telling the Canadian public loudly and clearly not to donate money under those circumstances.

Mr. Côté: There is a lot of confusion among Canadians on whether they can give to a riding association or to the official agent of a political party. To the taxpayer, it is the same.

The Chairman: If they give to a riding association, the money is receipted centrally through the Liberal Party.

Mr. Côté: That can happen, but they are not obliged to do so. In some cases, people do not ask for the tax receipt or they believe that they will receive it at the end of the year. If they do not receive the receipt, then they may wonder where the money went, but by that time it is too late.

Senator Nolin: For clarification, are you saying the taxpayer is not asking for a receipt or is asked by the collector whether he or she wants a receipt?

Mr. Côté: Both.

The Chairman: I would suggest that somehow we make it known to the Canadian public that they should not donate money to political parties without getting a receipt. It is not right.

Mr. Côté: The way to do that is to regard riding associations as an extension of the political party.

The Chairman: They already are.

n'en reste pas moins que l'agent officiel ne peut pas accepter les fonds s'il n'a pas une série de noms.

M. Côté: De provenance, oui.

Le sénateur Nolin: En ce moment, le système fonctionne bien parce qu'on connaît la provenance de ces fonds qui serviront en période électorale et qu'on peut en contrôler la dépense? Est-ce ainsi que cela se passe?

M. Côté: Les fonds sont contrôlés en période électorale sur une période de 30 à 45 jours. Tout ce qui vient avant n'est pas contrôlé. Les fonds de l'association de comté sont préparés. On sent la campagne électorale venir et les fonds seront dépensés entre le moment où on sent qu'une élection aura lieu et la journée où les brefs seront émis. À partir de là, les fonds sont contrôlés mais entre les deux, non. L'association de comté se retrouvera le jour de l'élection avec une cent et aucun fonds à transférer au candidat. La liste de noms pour connaître la provenance des fonds n'est donc plus nécessaire.

[Traduction]

La présidente: Je veux poursuivre dans le même ordre d'idées. J'ai d'autres sénateurs sur ma liste, mais toute discussion sur la création d'une nouvelle comptabilité me préoccupe beaucoup.

Dans le cadre de l'actuel système d'émission de reçus pour fins d'impôt, un parti ne pourrait pas faire ce genre de choses. Je sais, pour l'avoir vécu, que le Parti libéral émet des reçus pour fins d'impôt au niveau central.

M. Côté: Tous les partis le font.

La présidente: L'argent ne peut pas être alors versé dans une deuxième réserve secrète, à moins que l'on n'émette pas de reçus pour fins d'impôt pour cet argent. Si tel est le cas, il faudrait dire au public canadien, sans ambages, qu'il ne doit pas faire des dons en argent dans de telles circonstances.

M. Côté: Les Canadiens sont très perplexes pour ce qui est de savoir s'ils peuvent faire un don à une association de comté ou à l'agent officiel d'un parti politique. Pour le contribuable, c'est la même chose.

La présidente: S'ils font leurs dons à une association de circonscription, un reçu est émis centralement, par le Parti libéral.

M. Côté: C'est possible, mais pas obligatoire. Dans certains cas, les gens ne demandent pas de reçu pour fins d'impôt ou croient qu'ils en recevront un à la fin de l'année. S'ils n'obtiennent pas le reçu, ils peuvent ensuite se demander où est allé l'argent, mais il est alors trop tard.

Le sénateur Nolin: Une précision: dites-vous que le contribuable ne demande pas de reçu ou que c'est le collecteur de fonds qui lui demande s'il en veut un ou non?

M. Côté: Les deux.

La présidente: À mon avis, il faudrait faire savoir au public canadien qu'il ne faut pas donner d'argent à un parti politique sans demander un reçu. Ce n'est pas bien.

M. Côté: Pour ce faire, il faut considérer que l'association de comté est un prolongement du parti politique.

La présidente: C'est déjà le cas.

Mr. Côté: They are not obliged to do it.

Senator Oliver: The whole point is that they do not have to file financial statements and they should be required to do so.

The Chairman: They are not covered under the Elections Act, but they certainly are extensions of political parties and are receipted through the regular tax receipt form.

Senator Nolin: That is the purpose of the discussion. There is confusion. I am quite aware of how national parties operate, particularly the headquarters. We all have internal rules to ensure that funds are properly collected and expended. What about the riding associations, though?

This is why I asked that Mr. Côté come and testify. How does it work on the ground? Is it possible that people are confused? Yes it is. Are people not asking for receipts? Yes. Are they asked if they want a receipt? Are they told that if they do not request a receipt, the funds can go to parallel accounts?

That is why Mr. Côté is asking us to close that loophole. We will hear from Mr. Kingsley in a few minutes and he will tell us the same thing.

The Chairman: It is a good question for Mr. Kingsley.

Senator Oliver: I am glad you are here. I did not know you were coming, but this is an area I do intend to canvass with Mr. Kingsley. This is not new. When I served on the Chief Electoral Officer's ad hoc committee from 1982 to 1984, this issue came up on every agenda. There have been many attempts to bring in legislation.

Do you have a proposed amendment to cover the accountability and transparency that you say there should be — and I agree — in relation to funds collected in constituencies?

Mr. Côté: I have no precise amendment to propose because, to be honest with you, I have not read the whole Elections Act. I only know that the loophole exists and it should be covered.

Senator Oliver: Financial statements as audited by a regular auditor and a duly qualified accounting firm should be filed on an annual basis with the CEO, among other things.

Mr. Côté: Yes. I believe the easiest way is to require any political party, when it files its report, to include a report from each riding association.

Senator Oliver: Right now they are required to report on any money received from a riding association or given to a riding association. You certainly want more than that?

Mr. Côté: Yes.

Senator Oliver: There should be financial statements accounting for all money.

Mr. Côté: Audited financial statements should be provided, just as in the case of a political party.

M. Côté: Pas obligatoirement.

Le sénateur Oliver: Essentiellement, elles n'ont pas à présenter d'états financiers, et il faudrait en exiger.

La présidente: Elles ne sont pas couvertes par la Loi électorale, mais elles sont certainement le prolongement des partis politiques et émettent des reçus pour fins d'impôt, comme le parti.

Le sénateur Nolin: C'est le but de la discussion. Il y a une certaine confusion. Je connais très bien le fonctionnement des partis nationaux, particulièrement à leur direction centrale. Nous avons tous des règles internes pour nous assurer que les fonds sont perçus et dépensés correctement. Mais qu'en est-il des associations de comté?

Voilà pourquoi j'ai demandé à M. Côté de venir témoigner. Comment cela fonctionne-t-il sur le terrain? Est-il possible qu'il y ait de la confusion dans l'esprit des gens? Oui. Y a-t-il des gens qui ne demandent pas de reçu? Oui. Leur demande-t-on s'ils veulent un reçu? Leur dit-on que s'ils n'en demandent pas, les fonds peuvent être dirigés vers des comptes parallèles?

Voilà pourquoi M. Côté nous demande de combler cette lacune. Nous entendrons tantôt M. Kingsley, qui nous dira la même chose.

La présidente: C'est une bonne question pour M. Kingsley.

Le sénateur Oliver: Je suis ravi que vous soyez là. Je ne savais pas que vous viendriez, mais c'est certainement une question que j'ai l'intention de poser à M. Kingsley. Ce n'est rien de nouveau. Quand j'ai fait partie du comité ad hoc du directeur général des élections, de 1982 à 1984, cette question était souvent à l'ordre du jour. On a souvent essayé de légiférer en la matière.

Avez-vous un amendement à proposer pour accroître la responsabilité et la transparence qui doivent exister d'après vous — et je suis bien d'accord avec vous là-dessus — au sujet des fonds recueillis dans les circonscriptions?

M. Côté: Je n'ai pas d'amendement précis à proposer parce que, pour être bien honnête avec vous, je n'ai pas lu toute la Loi électorale. Je sais seulement que des lacunes existent, et qu'il faut les combler.

Le sénateur Oliver: Des états financiers vérifiés par un vérificateur reconnu et par un cabinet comptable compétent devraient être présentés annuellement au DGE, entre autres.

M. Côté: Oui. La solution la plus facile, à mon avis, est d'exiger de tout parti politique qu'il présente avec son rapport celui de chacune de ses associations de comté.

Le sénateur Oliver: Actuellement, on leur demande de présenter un rapport pour toute somme reçue d'une association de comté ou versée à celle-ci. Vous voulez certainement davantage?

M. Côté: Oui.

Le sénateur Oliver: Il doit y avoir des états financiers pour toutes les sommes.

M. Côté: Il faudrait fournir des états financiers vérifiés, tout comme le fait le parti politique.

Senator Oliver: This would certainly go a long way toward producing the transparency and accountability that the Canadian people demand, require and desire.

Mr. Côté: Definitely. That is the whole purpose of being transparent. When you give to someone, you know that the money will be counted somewhere and audited. You know that it will go where it is supposed to go.

Senator Oliver: I want to state the main reason why your proposed amendment has never been successful and ask you to comment.

Bill C-2 is an bill respecting the election of members to the House of Commons. You are discussing things that happen when there is no election taking place, in a non-writ period. Are you saying that an election act should be broad enough to cover things that happen in a non-election period?

Mr. Côté: Yes. This is the democratic process we are discussing. The fundraising by riding associations is part of the democratic process in Canada, so it should be covered by the Elections Act.

Senator Oliver: Do you think that, in a non-writ period, MPs should be able to give receipts in their own riding and not require them to be issued by their parties?

Mr. Côté: No. The party should be the receipting authority at all times, except in the writ period, when you have an official agent in each riding for each candidate.

Senator Moore: I am interested, Mr. Côté, in your remarks about two sets of books and money that is not receipted and not going to the intended use of the party. How many situations exist of which you are aware?

Mr. Côté: I am not suggesting a second set of books. I am saying that money is given to a riding association and is not reported. There is a lot of confusion. People are not asking immediately for a tax receipt. The tax receipt is forgotten.

Senator Moore: I have never heard of that and I have collected money over the years. I have been an officer of every type at every level in Nova Scotia.

Senator Nolin: You did that for your party at the national level. That is why I asked Mr. Côté here.

Senator Moore: I do not understand.

Mr. Côté: If you are an official agent, definitely you are obliged.

Senator Murray: Senator Moore, we can get into the history, which we both know, of various parties in Nova Scotia. There was a series of trust funds in the Liberal Party at one point and the income from those. I do not know how that is registered under the relevant laws of Nova Scotia and how the income from that contributed to the upkeep of the party or its leader.

Le sénateur Oliver: Cela ferait certainement beaucoup pour la transparence et la responsabilité qu'exige et souhaite la population canadienne.

M. Côté: Certainement. C'est l'objectif même de la transparence. Quand on donne à quelqu'un, on veut savoir que l'argent sera compté et vérifié. On veut savoir qu'il va où il est censé aller.

Le sénateur Oliver: J'aimerais dire la principale raison pour laquelle l'amendement que vous proposez n'a jamais été adopté, puis vous demander vos commentaires.

Le projet de loi C-2 porte sur l'élection des députés à la Chambre des communes. Vous parlez de choses qui se produisent en dehors de la période électorale, quand aucun bref d'élection n'a été émis. Dites-vous qu'une loi électorale doit être suffisamment large pour couvrir même ce qui se produit en dehors d'une période électorale?

M. Côté: Oui. Nous parlons du processus démocratique. La levée de fonds par les associations de comté fait partie du processus démocratique au Canada et devrait donc être assujettie à la Loi électorale.

Le sénateur Oliver: Pensez-vous qu'en dehors de la période électorale les députés devraient pouvoir émettre des reçus dans leur propre circonscription, sans demander qu'ils soient produits par leur parti?

M. Côté: Non. Dans tous les cas, c'est le parti qui doit émettre les reçus, sauf pendant la période électorale, quand il y a dans chaque circonscription un agent officiel pour chacun des candidats.

Le sénateur Moore: Monsieur Côté, je m'intéresse à ce que vous avez dit au sujet des deux jeux de livres, au sujet aussi des sommes pour lesquelles des reçus ne sont pas émis et qui ne sont pas destinées aux fins prévues par le parti. Combien de situations de ce genre existe-t-il, d'après vous?

M. Côté: Je ne parle pas d'un deuxième jeu de livres. Je dis que de l'argent est donné à une association de comté, mais ne fait pas l'objet d'un rapport. Il y a beaucoup de confusion. Les gens ne demandent pas immédiatement leur reçu pour fins d'impôt, qui est oublié.

Le sénateur Moore: Je n'en ai jamais entendu parler, et pourtant j'ai fait bien des levées de fonds. J'ai été agent de tous genres, et de tous niveaux, en Nouvelle-Écosse.

Le sénateur Nolin: Vous l'avez fait pour votre parti au niveau national. C'est pour cela que j'ai demandé à M. Côté de venir témoigner.

Le sénateur Moore: Je ne comprends pas.

M. Côté: Si vous étiez un agent officiel, c'était certainement obligatoire pour vous.

Le sénateur Murray: Sénateur Moore, si vous le souhaitez, nous pouvons présenter l'historique des divers partis en Nouvelle-Écosse, que nous connaissons bien. À une certaine époque, il y avait une série de fiducies pour le Parti libéral, en plus de leur revenu. Je ne sais pas comment c'était enregistré en fonction des différentes lois de la Nouvelle-Écosse et comment le revenu de

Senator Moore: It was the party that put out a statement.

Senator Murray: It is a parallel.

[Translation]

Senator Murray: Let us talk about the relationship between the national party, the party headquarters in Ottawa and the riding associations. Do the headquarters have a right of oversight over the funds? Does the national party exercise any form of control over the riding associations?

Mr. Côté: Based on my personal experience, no. I would say there is a will in that direction, but it is free and not coercive. It is not a mechanism that makes it mandatory for people to report. In clause 175.2 of the Elections Act, you will find the terms "the possibility" "is strongly encouraged."

Senator Murray: There is no obligation on the leaders of the national party to inform themselves about the financial state of the party at the riding level. That is what you're saying?

Mr. Côté: It is optional and all depends on what the people want. If they want to divulge information, they will do so and if they do not, then they will not. Often, if they have things to hide, they certainly will not divulge the information.

Senator Murray: Besides the Canada Elections Act, what legal status do riding associations have? These are not limited companies.

Mr. Côté: They are non-profit organizations, volunteer association.

Senator Murray: Is there an obligation for the outgoing treasurer to transfer the books, the bank accounts and all financial documents to his successor?

Mr. Côté: Yes.

Senator Murray: There is a moral obligation.

Mr. Côté: A moral obligation, yes, physical, no. Often, when you are in power, everything is going fine and everybody wants to be part of the riding association. All of a sudden, you are not in power anymore, you are shot down in flames like in 1993, you wind up with two MPs, people leave, the documents and the data are lost.

Finally, nobody remembers who the treasurer was, where the bank accounts are, the old treasurer dies, you cannot find the bank accounts anymore and so on. All kinds of things can happen whereas if there is an obligation for each one of the riding associations to have...

[English]

The Chairman: Are these not covered by the bylaws of the party though, rather than the Elections Act? They certainly are in the party with which I am familiar. A local riding association cannot use the official name of the party unless it subscribes to its bylaws.

ces fonds contribuait au fonctionnement du parti et de son dirigeant.

Le sénateur Moore: C'est le parti qui présentait une déclaration.

Le sénateur Murray: C'est un parallèle.

[Français]

Le sénateur Murray: Parlons de la relation entre le parti national, les quartiers généraux du parti à Ottawa et de les associations de comté. Sur les finances, les quartiers généraux du parti ont-ils droit de regard? Le parti national exerce-t-il un certain contrôle sur les associations de comté?

M. Côté: Selon mon expérience personnelle, non. Je vous dirais qu'il y a une volonté de le faire, mais c'est libre et non coercitif. Ce n'est pas un mécanisme selon lequel les gens doivent se rapporter. À l'article 175.2 de la Loi électorale, on indique les termes «la possibilité de» et «y est fortement encouragé.»

Le sénateur Murray: Il n'y a aucune obligation de la part des dirigeants du parti national de s'informer et de se renseigner sur l'état financier du parti au niveau du comté. Est-ce cela votre témoignage?

M. Côté: C'est facultatif et tout dépend de la volonté des gens. S'ils veulent divulguer les informations, ils le feront et s'ils ne veulent pas le faire, ils ne le feront pas. Bien souvent, s'ils ont des choses à cacher, ils ne divulgueront certainement pas les informations.

Le sénateur Murray: Mise à part la Loi électorale du Canada, quel statut légal ont les associations de comté? Ce ne sont pas des sociétés anonymes.

M. Côté: C'est un organisme sans but lucratif, une association volontaire.

Le sénateur Murray: Y a-t-il une obligation pour le trésorier qui est succédé par le nouveau de transférer les livres, les comptes de banque et les documents financiers à son successeur?

M. Côté: Oui.

Le sénateur Murray: Il a une obligation morale.

M. Côté: Obligation morale oui, physique non. Bien souvent on est au pouvoir, tout va bien, on se précipite aux portes pour faire partie de l'association de comté. Tout à coup, on n'est plus au pouvoir, on a subi une cuisante défaite électorale comme en 1993, on tombe avec deux députés, les gens quittent, les documents et les données se perdent.

Finalement, on perd de vue qui était trésorier, où se trouve le compte de banque, l'ancien trésorier meurt, on ne retrouve plus le compte de banque, et cetera. Différentes choses peuvent se produire alors que s'il y a obligation de chacune des associations de comté d'avoir...

[Traduction]

La présidente: Mais cela n'est-il pas déjà régi par les règlements du parti, plutôt que par la Loi électorale? C'est certainement le cas dans le parti que je connais. Une association de comté ne peut utiliser le nom officiel du parti à moins de souscrire à ses règlements.

Mr. Côté: They are supposed to, but everything is done on a volunteer basis, and the volunteer base is a lot greater when you are in power. When you are no longer in power, it tends to diminish.

[Translation]

Senator Murray: I get the impression that for the financial bit, the riding associations are independent, to all intents and purposes.

Mr. Côté: Yes, actually.

Senator Nolin: Now that you have explained how the federal system works, could you tell us how the provincial system works, in Quebec?

Mr. Côté: I did not read the legislation, exactly, but at the provincial level in Quebec, the political parties have a lot more control. The riding associations must report to their party which means that the funds collected, all the money, is funnelled to one specific spot and is then redistributed to the associations.

The money is collected and the political party takes the money and hands it back to the riding association. The provenance of funds is thus identified for the party. As for the riding association, the political party knows how much money they have given it. It is much easier to vet the whole thing and it is far more transparent for the donors participating in the exercise.

Senator Nolin: In Quebec — like what is being suggested for the federal level — is there a comprehensive audit system at the riding association level as well as at the overall level?

Mr. Côté: As the money is all going to the same place, it is audited everywhere and the funds are vetted. Everybody knows what is going on.

In Quebec, corporations can not collect money; only individuals may.

Senator Nolin: In one of your answers to Senator Oliver, you suggested there should be a single principal agent who would be the main collector of funds and issuer of receipts for tax purposes.

If we oblige a riding association to have a registered agent, a local agent who could be a riding agent who, to all practical intents and purposes would be an agent or a representative of the main agent, would it not be more practical, rather than centralizing the issuing of receipts and transfer of funds in one spot, to give him some kind of authority to issue receipts as is the case, for example, during an election period for the different official agents?

The protection for everyone would be that the financial work of the riding agent would be audited at least once a year and consolidated with the financial statements of the registered party. Would it be more practical to do things that way?

Mr. Côté: I understand the flexibility you are suggesting. However, are you covering only the time outside election periods?

Senator Nolin: All year, 365 days a year.

M. Côté: Censément, mais tout est fait par des bénévoles, et leur nombre est bien plus grand pour le parti au pouvoir. Quand un parti n'est pas au pouvoir, il y a moins de bénévoles.

[Français]

Le sénateur Murray: J'ai bien l'impression qu'au plan financier, les associations de comté sont à toutes fins pratiques autonomes.

M. Côté: Oui, effectivement.

Le sénateur Nolin: Maintenant que vous nous avez expliqué comment on fonctionnait au fédéral, pourriez-vous nous dire comment cela fonctionne au niveau provincial, au Québec?

M. Côté: Je n'ai pas lu la loi exactement, mais au niveau provincial au Québec, pour les partis politiques il y a beaucoup plus de contrôle. Les associations de comté sont obligées de se rapporter à leur parti, il en résulte que la collecte de fonds, tout l'argent va à un seul endroit et par la suite, est redistribué aux associations.

L'argent est collecté à un endroit et le parti politique prend l'argent et le redonne à son association de comté. La provenance des fonds est donc déjà identifiée pour le parti. Pour ce qui est de l'association de comté, le parti politique sait combien d'argent est mis entre ses mains. Le contrôle est beaucoup plus facile à faire et c'est beaucoup plus transparent pour les donateurs qui participent à l'exercice.

Le sénateur Nolin: Existe-t-il au Québec — tel que suggéré au fédéral — un système de vérification intégré au niveau des associations de circonscription comme au niveau global?

M. Côté: Étant donné que l'argent va au même endroit, c'est vérifié partout et les sommes d'argent font l'objet d'un contrôle. Tout le monde sait ce qu'il en est.

Au Québec, les corporations ne peuvent pas faire la collecte de fonds; seuls les individus peuvent le faire.

Le sénateur Nolin: Dans une de vos réponses au sénateur Oliver, vous suggérez qu'il y ait un seul agent principal qui soit le collecteur principal des fonds et l'émetteur des reçus pour fins d'impôts.

Si on oblige une association de circonscription à se doter d'un agent enregistré, un agent local qui pourrait être un agent de circonscription, qui, à toute fin pratique est un mandataire ou un représentant de l'agent principal, est-ce qu'il ne serait pas plus pratique, plutôt que de tout centraliser à un seul endroit l'émission des reçus et les transferts de fonds, de ne pas plutôt lui donner une certaine autorité pour émettre les reçus, comme c'est le cas, entre autres, en période électorale par les différents agents officiels?

La protection que tous auraient, c'est que le travail financier de l'agent de circonscription serait vérifié au moins annuellement et intégré aux rapports financiers du parti enregistré. Serait-il plus pratique de fonctionner de la sorte?

M. Côté: Je comprends la flexibilité que vous proposez. Cependant, est-ce qu'on couvre une période non électorale?

Le sénateur Nolin: Pendant toute l'année, 365 jours par année.

Mr. Côté: During the times outside of elections, the people collecting the funds are political party volunteers. Issuing receipts requires a lot of work, while for all the national political parties, you have permanent staff and people to take care of that kind of thing.

I think it would be more appropriate to give the job of issuing receipts to the official agent of the national party rather than to count on volunteers. The volunteers' work would be to collect funds.

Senator Murray: After a federal election, the candidate gets 15%. To whom is this amount payable? The official agent or the candidate?

Mr. Côté: If memory serves, it is the official agent.

Senator Nolin: The cheque is made out to both. We could ask Mr. Kingsley.

Senator Murray: You need two signatures to cash the cheque. Can they pocket the money without having paid off their debts?

Mr. Côté: A clear-minded candidate will use an official agent he can really trust. It is someone he will know well. Actually, they could very well take the money and split it between them.

[English]

The Chairman: Honourable senators, our next witness is Jean-Pierre Kingsley, the Chief Electoral Officer. With him are Tom McMahon, Acting Director of Legal Services, and Janice Vézina, Director of Election Financing.

Welcome to this committee once again.

Mr. Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer, Elections Canada: As you mentioned, I am accompanied by Ms Vézina and Mr. McMahon. However, I am also accompanied by Diane Bruyère, who is the Assistant Director of Operations at Elections Canada, and the person at this end of the table with the most experience in electoral administration. She has been with Elections Canada for the duration of her career. It is a point of pride that we are able to retain people like Ms Bruyère, as well as to attract new people with a significant contribution to make.

Bill C-2 is the latest in a series of major amendments to the Canada Elections Act over the past decade. In 1992, Bill C-78 addressed issues relating to electors with disabilities. In 1993, Bill C-114 reformed the voting process to make it more user friendly and accessible for electors. In 1996, Bill C-63 established a national register of electors. Now you have before you Bill C-2, which would repeal the existing act and replace it with an entirely new one.

Bill C-2 constitutes the most significant reform of federal electoral law in Canada since I have been Chief Electoral Officer, which has now been for more than 10 years. Bill C-2 is easier to read and understand, and will be easier to administer than the

M. Côté: En période non électorale, ce sont les bénévoles des partis politiques qui font la collecte de fonds. L'émission des reçus demande beaucoup de travail, alors que pour tous les partis politique nationaux, vous avez une permanence, vous avez du personnel pour s'occuper de ce genre de chose.

Il m'apparaît plus approprié de confier la tâche à l'agent officiel du parti national de s'occuper de l'émission de reçus plutôt que de s'en remettre à des bénévoles. Le travail des bénévoles consiste en la collecte de fonds.

Le sénateur Murray: Lors d'une élection fédérale, le candidat reçoit 15 p. 100. À qui le remboursement est-il payable? Est-ce à l'agent officiel ou au candidat?

M. Côté: Si je me souviens bien, c'est à l'agent officiel.

Le sénateur Nolin: C'est un chèque fait aux deux. On pourra demander à M. Kingsley.

Le sénateur Murray: Cela prend deux signatures pour encaisser le chèque. Peuvent-ils l'empocher sans avoir liquidé les dettes?

M. Côté: Un candidat lucide prendra un agent officiel en qui il a très confiance. C'est quelqu'un qu'il connaît très bien. Effectivement, il pourrait très facilement prendre l'argent et le séparer entre les deux.

[Traduction]

La présidente: Honorables sénateurs, le témoin suivant est M. Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections. Il est accompagné par M. Tom McMahon, directeur par intérim des Services juridiques, et par Mme Janice Vézina, directrice du Financement des élections.

Bienvenue encore une fois à notre comité.

M. Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections, Élections Canada: Comme vous l'avez dit, je suis accompagné par Mme Vézina et M. McMahon. Je vous présente également Mme Diane Bruyère, qui est directrice adjointe des Opérations (Coordination électorale) à Élections Canada, et la personne, à ce bout-ci de la table, qui a le plus d'expérience en administration électorale. Elle a passé toute sa carrière à Élections Canada. Nous sommes fiers d'avoir su garder des gens comme Mme Bruyère, autant que d'avoir pu attirer de nouveaux talents qui avaient une contribution importante à faire chez nous.

Le projet de loi C-2 est la plus récente d'une série de modifications majeures apportées à la Loi électorale du Canada au cours de la dernière décennie. En 1992, le projet de loi C-78 s'est attaqué aux problèmes liés aux électeurs handicapés. En 1993, le projet de loi C-114 a réformé le mécanisme de vote en le rendant plus simple et plus accessible aux électeurs. En 1996, le projet de loi C-63 a constitué le Registre national des électeurs. Vous en êtes maintenant à l'étude du projet de loi C-2, qui abrogerait la Loi électorale du Canada actuelle et la remplacerait par une nouvelle.

Le projet de loi C-2 constitue la réforme la plus significative du droit électoral fédéral au Canada depuis que j'occupe le poste de directeur général des élections, soit plus de 10 ans. Il est plus facile à lire et à comprendre et il sera plus facile à appliquer que la

current Canada Elections Act. The bill enhances transparency and fairness — the main principles upon which the Canadian electoral process is built.

The comments by Senator Hays, upon introducing Bill C-2 in the Senate, presented the many changes embodied in the bill. I should like to supplement that information and table five documents for your consideration as reference tools. I do mean that they are reference tools. They are relatively large, therefore they need not be read in their entirety, but they will allow you to pick out the pieces you need for your consideration.

The first document summarizes the main changes proposed in Bill C-2. The second document compares provisions in Bill C-2 with recommendations made by the Chief Electoral Officer, the House of Commons Standing Committee on Procedure and House Affairs, 1998, the Special Committee on Electoral Reform of 1993, and the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing of 1992.

The third document consists of four charts that show the average amounts spent on election advertising in the last general election by different political parties and by their candidates. The fourth document explains the chronology of third-party regulation in Canada and in the United States.

I will add that the summary that we have prepared concerning the United States has been vetted by the highest authorities at the Federal Electoral Commission as to its accuracy. The fifth document relates to the 1997 Canadian Election Study and respondent views on third-party spending limits. I trust that these documents will be useful to you in your deliberations. We will, of course, refer to them in my presentation and throughout our discussion.

The most significant new provision in Bill C-2 concerns the introduction of a regime that extends spending limits and financial disclosure requirements to groups and individuals who pay for advertising during an election campaign but who are not candidates or registered political parties. These groups or individuals are commonly known as "third parties." Due to the significance of these proposals, I will deal principally with the third-party regime in my remarks.

The matter of regulating third-party election advertising has been much debated in recent years. In 1992, the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing recommended that election expenses incurred by any group or individual independently from political parties and candidates be limited to \$1,000. Parliament enacted a third-party limit of \$1,000 that received Royal Assent in May 1993. In June 1996, the Alberta Court of Appeal, in *Somerville v. Attorney General of Canada*, declared unconstitutional the \$1,000 limit on third-party advertising in the act. The decision was not appealed.

loi actuelle. Il favorise la transparence et l'équité — les principes dominants sur lesquels le processus électoral canadien est construit.

Le sénateur Hays, dans ses observations au moment du dépôt au Sénat du projet de loi C-2, a exposé les nombreuses modifications que celui-ci contenait. Je voudrais ajouter à ces renseignements et joindre à mes observations cinq documents qui pourraient vous servir d'outils de référence. Il s'agit bien en effet d'outils de référence. Ils sont assez volumineux, et vous n'avez donc pas à les lire au complet, mais vous y trouverez les renseignements dont vous avez besoin pour votre examen du projet de loi.

Le premier résume les principales modifications du projet de loi C-2. Le deuxième document établit une comparaison entre les dispositions du projet de loi C-2 et les recommandations formulées par le directeur général des élections, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre des communes, en 1998, et le Comité spécial sur la réforme électorale, en 1993, ainsi que la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, en 1992.

Le troisième document se compose de quatre graphiques exposant les sommes moyennes que les divers partis politiques et les candidats ont dépensées en publicité électorale lors de la dernière élection générale. Le quatrième document explique la chronologie de la réglementation des tiers au Canada et aux États-Unis.

J'ajouterai que les plus hautes autorités de la Commission électorale fédérale ont approuvé le contenu de notre résumé concernant les États-Unis. Le cinquième document a trait à l'Étude sur l'élection canadienne 1997 et aux opinions des répondants sur les limites de dépenses des tiers. J'espère que ces documents vous seront utiles dans vos travaux. Il va de soi que nous en reparlerons dans le cadre de mon exposé et de la discussion qui s'ensuivra.

La nouvelle disposition la plus importante du projet de loi C-2 est l'établissement d'un régime qui impose des plafonds de dépenses et des exigences relatives à la divulgation de données financières aux groupes et aux individus qui paient pour de la publicité durant une campagne électorale, mais qui ne sont ni des candidats ni des partis politiques enregistrés. On appelle communément ces groupes ou individus des «tiers». Compte tenu de l'importance de ces propositions, mes observations porteront aujourd'hui principalement sur le régime applicable aux tiers.

La question de réglementer la publicité électorale des tiers a fait couler beaucoup d'encre ces dernières années. En 1992, la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis avait recommandé de limiter à 1 000 \$ les dépenses d'élection engagées par un groupe ou un individu indépendant des partis politiques et des candidats. Le Parlement a adopté un plafond de 1 000 \$ aux dépenses d'un tiers qui a été imposé par voie législative et qui a reçu la sanction royale en mai 1993. En juin 1996, la Cour d'appel de l'Alberta, dans *Sommerville c. Procureur général du Canada*, a déclaré inconstitutionnel le plafond de 1 000 \$ à la publicité d'un tiers. Ce jugement n'a pas été porté en appel.

In August 1997, in my report on that year's general election, I recommended for Parliament's consideration a regime for regulating third parties. To explain the basis for this recommendation, I said in my report, and I quote:

The present situation creates an anomaly, since registered political parties and candidates are subject to certain rules regarding their funding and the expenses they may incur to promote their candidacy or challenge that of their opponents, while third parties are not subject to any such constraints.

In the long run, it can be expected that this situation, if not remedied, will erode the financial foundation of the electoral system. Both parties and candidates will feel at a disadvantage compared with third parties, who will be able to organize and fund their activities in the shadows without any limits on the expenses they may incur while pursuing their goals.

I further stated in that report:

All Canadians have the right to know, at a minimum, who is intervening in the political debate and who is doing so through financial support; they are also entitled to know that spending limits apply to all participants.

I stated that:

The *Referendum Act* can serve as an example. Any group or individual that expects to spend above a certain threshold will have to register with, and receive authorization from the Chief Electoral Officer, just as referendum committees must do at the time of a referendum...

I continued:

Consideration should also be given to establishing legislated spending limits for advertising to support or oppose a political party or candidate. The limits might take into account the average amounts that the various political parties and candidates normally spend on advertising and will be lowered accordingly. This would make it possible to reach the objective of a level playing field that underlies the financial provisions of the present Act. It should be noted that the above provisions could be modified and adapted to address the matter of issue advocacy.

Since that recommendation was made in August 1997, there have been two court decisions concerning the matter of third-party spending on advertising during election campaigns, one by the Supreme Court of Canada and one by a trial judge of the British Columbia Supreme Court.

In October 1997, the Supreme Court of Canada decided *Libman v. Attorney General of Quebec*, which dealt with spending by third parties under Quebec's referendum law, but the court went further than that. It expressly disapproved of the reasoning used by the Alberta Court of Appeal in *Somerville*. The court noted that the Alberta Court of Appeal found that the objective of limiting third-party spending was inconsistent with the Canadian Charter

En août 1997, dans mon rapport sur l'élection générale de cette année-là, j'ai recommandé au Parlement un régime de réglementation des dépenses de tiers. À l'appui de cette déclaration, je déclarais dans mon rapport:

Le régime actuel crée une anomalie, en ce sens que les partis enregistrés et les candidats sont assujettis à des règles concernant leur financement et le montant de dépenses qu'ils peuvent engager pour promouvoir leur candidature ou contrecarrer celle de leurs opposants tandis que les tiers ne font face à aucune de ces contraintes.

À plus long terme, il est à prévoir qu'une telle situation, à moins qu'elle ne soit corrigée, minera la base financière du régime actuel. Les partis et les candidats vont se sentir désavantagés face aux tiers, qui pourront s'organiser et se financer dans l'ombre sans avoir de limites quant aux dépenses qu'ils peuvent engager dans la poursuite de leurs fins.

J'ajoutais:

Les Canadiens et Canadiennes sont en droit de savoir, au minimum, qui intervient dans le débat politique et qui le fait par le truchement d'un soutien financier; ils sont également en droit de savoir qu'il y a des limites de dépenses pour tous les intervenants.

J'ai dit:

La Loi référendaire peut servir d'exemple. Tout groupe ou toute personne qui prévoit engager des dépenses supérieures au seuil fixé devra s'inscrire auprès du directeur général des élections et être autorisé par celui-ci, tout comme un comité référendaire lors d'un référendum [...]

Je dis plus loin:

Il conviendrait également d'établir, par voie législative, des limites de dépenses aux fins de la publicité visant à appuyer ou contrecarrer un parti ou un candidat. Ces limites pourraient tenir compte de la moyenne des dépenses normalement affectées à la publicité par les différents partis et par les candidats, et être abaissées en conséquence. Cela permettrait d'atteindre l'objectif de l'égalité des chances qui sous-tend les dispositions financières de la loi actuelle. [...] Signalons enfin que les dispositions mentionnées ci-dessus pourraient être modifiées et adaptées dans le cas des activités de nature non partisane.

Depuis que j'ai formulé cette recommandation, en août 1997, deux jugements de tribunaux ont été rendus concernant la question des dépenses de tiers consacrées à la publicité durant les campagnes électorales, un par la Cour suprême du Canada et un par un juge de première instance de la Cour suprême de la Colombie-Britannique.

En octobre 1997, la Cour suprême du Canada s'est prononcée dans *Libman c. Procureur général du Québec*, qui portait sur les dépenses de tiers aux termes de la loi référendaire du Québec. Toutefois, la Cour suprême du Canada est allée plus loin; elle a expressément désavoué le raisonnement de la Cour d'appel de l'Alberta dans l'affaire *Somerville*. La cour a souligné que la Cour d'appel de l'Alberta avait jugé que l'objectif de limiter les

of Rights and Freedoms because it gave preferential treatment to the expression of candidates and political parties to the detriment of third parties. The Supreme Court then added:

However, it is our view that the objective of Quebec's referendum legislation is highly laudable, as is that of the *Canada Elections Act*.

The court further stated:

For spending limits to be fully effective, they must apply to all possible election expenses, including those of independent individuals and groups. \$(Such) expenses should include not only those incurred by political parties and candidates, but also those incurred by independent individuals and groups unrelated to the parties and candidates.

The court continued:

The actions of independent individuals and groups can directly or indirectly support one of the parties or candidates, thereby resulting in an imbalance in the financial resources each candidate or political party is permitted.

The court continued:

...While we recognize their rights to participate in the electoral process, independent individuals and groups cannot be subject to the same financial rules as candidates or political parties and be allowed the same spending limits. Although what they have to say is important, it is the candidates and political parties that are running for election. Limits on independent spending must therefore be lower than those imposed on candidates or political parties. Otherwise, owing to their numbers, the impact of such spending on one of the candidates or political parties to the detriment of the others could be disproportionate.

More recently, in February 2000, a trial judge in British Columbia struck down British Columbia's regime, not the federal one, for third parties. Justice Brenner chose to pursue reasons other than the Supreme Court's to arrive at a different judgment. Moreover, he expressed the view that spending on advertising by political parties does have an influence on electors, while that of third parties does not.

In my view, third parties wish to advertise because they seek to influence the outcome of an election and believe that their advertising will assist in that. Stated more generally, it stands to reason that anyone who advertises is by definition seeking to influence the election and the behaviour of others.

Third parties have the right to express their political views. Moreover, Canadians have a right to know who is placing election advertising and who is funding those attempts to influence elections. They also have the right to know that third parties are subject to reasonable election advertising limits. The foundation of the *Canada Elections Act* starts to erode over time if this matter is not addressed.

dépenses de tiers était incompatible avec la Charte canadienne des droits et libertés parce qu'il accordait un traitement préférentiel à l'expression des candidats et des partis politiques, au détriment des tiers. La Cour suprême a ensuite ajouté:

À notre avis, cependant, l'objectif de la loi référendaire québécoise est fort louable, au même titre que l'objectif de la *Loi électorale du Canada*.

La cour a, de plus, déclaré:

Afin que le régime de plafonnement des dépenses soit pleinement efficace, les limitations doivent s'appliquer à toutes les dépenses d'élection possibles, y compris les dépenses des indépendants. [...] [Ces] dépenses devraient comprendre non seulement les dépenses des partis politiques et des candidats et candidates, mais également les dépenses des individus et des groupes indépendants non liés à ceux-ci.

Je continue la citation:

En effet, les actions des individus et des groupes indépendants peuvent soutenir directement ou indirectement un des partis ou un des candidats ou candidates et ainsi entraîner un déséquilibre dans les ressources financières permises à chacun des candidats ou candidates ou partis politiques.

La cour déclare ensuite:

Tout en reconnaissant leur droit de participer au processus électoral, les individus et les groupes indépendants ne peuvent être assujettis aux mêmes règles financières que les candidats, candidates ou partis politiques et se voir allouer le même plafond de dépenses. Bien que leur voix soit importante, ce sont les candidats, candidates ou partis politiques qui se font élire. La limite financière permise aux indépendants doit donc être plus basse que celle imposée aux candidats, candidates ou partis politiques. Autrement, en raison de leur nombre, l'influence de leurs dépenses sur un des candidats, candidates ou partis politiques au détriment des autres pourrait être démesurée.

Plus récemment, en février 2000, un juge de première instance de la Colombie-Britannique a invalidé le régime applicable aux tiers dans cette province. Le juge Brenner a invoqué d'autres motifs que ceux de la Cour suprême pour en arriver à un jugement différent. De plus, il s'est déclaré d'avis que les dépenses de publicité des partis politiques ont effectivement une influence sur les électeurs, mais pas celles de tiers.

Selon moi, les tiers désirent faire de la publicité parce qu'ils cherchent à influencer le résultat d'une élection et qu'ils estiment que leur publicité aidera dans ce sens. Dans une optique plus générale, il est logique de dire que quiconque fait de la publicité cherche, par définition, à influencer l'élection et le comportement d'autrui.

Les tiers ont le droit d'exprimer leurs opinions politiques. De plus, j'estime que les Canadiens ont le droit de savoir qui souscrit de la publicité électorale et qui finance cette tentative d'influencer les élections. Ils ont aussi le droit de savoir que les tiers sont assujettis à des limites raisonnables sur le plan de la publicité. Si cette question n'est pas réglée, le fondement de la *Loi électorale du Canada* s'effritera au fil des ans.

[Translation]

I found out, with interest, that the US Supreme Court drew on the judgment of the Supreme Court of Canada in the *Libman* affair for its decision in a recent election funding case opposing the Attorney General, *Nixon v Shrink Missouri Government*, a third party, handed down on January 24, 2000. In the *Nixon* case, the Court confirmed the limits of contributions under a Missouri law. This is an important case that gave the Court the opportunity to re-examine its preceding decisions in the area of election campaign funding.

There are important lessons to be drawn from the experience of election campaign funding in the US. The five-page document we have given you gives the detail of how the main objective was eroded because of certain decisions I will be mentioning.

In the early 70s, the American Congress passed legislation limiting contributions to candidates and their expenses. The U.S. Supreme Court abolished the limit on expenses but maintained the limits on contributions. It disallowed limits on expenses mainly because unlimited expenses favoured political expression, in its view.

What were the results of this? The result is twofold. Ever-increasing campaign expenses or third-party money are the unlimited and largely non-regulated gifts of money that can be used for the general expenses of a campaign, promotional activities of a party such as campaigns to get the vote out and the publication of generic party publicity or advertising that promotes parties but not a specific candidate. The consequences of unlimited expenses and third-party spending are clear. We are witnessing a campaign for the presidency where the Republican Party candidate has collected over 70 million US dollars to date.

This is such a major amount that he has refused matching federal funds because were he to accept them, he would have had to accept putting a ceiling on his expenses. Besides, during the 1998 American Senate general elections, the elected candidates spent an average of 4.7 billion US dollars. The average for all candidates was 1.8 billion US dollars. That included the winners at \$4.7 billion. The losers spent less than one million. The candidates elected during the 1998 House of representatives general elections spent 660,000 US dollars. The average for the losing candidates was a bit less than 150,000 US dollars. For the losing candidates that means they spent four times more, on average, than the expense limit allowed for a Canadian candidate which is 60,000 Canadian dollars.

Third-party spending is what occurs when only certain types of election expenses are regulated. Since 1991 American laws require national political party committees to declare the third-party contributions they have received. According to a group involved in funding election campaigns, an unprecedented \$500 million US in third-party spending is expected for the year 2000 electoral cycle, which represents almost twice the amount

[Français]

J'ai appris avec intérêt que la Cour suprême des États-Unis s'est appuyée sur le jugement de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Libman* pour son jugement dans une cause récente de financement des élections opposant le procureur général, *Nixon c. Shrink Missouri Government*, un tiers, rendu le 24 janvier 2000. Dans l'affaire *Nixon*, la cour a confirmé les limites des contributions en vertu d'une loi du Missouri. Il s'agit d'une importante affaire qui a donné à la cour l'occasion de réexaminer ses jugements antérieurs en matière de financement des campagnes électorales.

D'importantes leçons se dégagent de l'expérience du financement des campagnes électorales aux États-Unis. Le document de cinq pages qu'on vous a remis retrace dans le détail l'érosion de l'objectif principal à cause de certains jugements dont je vais vous parler.

Au début des années 1970, le congrès américain a adopté une loi limitant les contributions aux candidats et leurs dépenses. La Cour suprême des États-Unis a aboli les limites de dépenses mais a laissé en place les limites de contributions. Elle a rejeté les limites de dépenses, principalement parce que des dépenses illimitées favoriseraient l'expression politique à son avis.

Quel a été le résultat de cette démarche? Le résultat est double. Les dépenses de campagne sans cesse croissantes ou l'argent flou, s'entendent de dons illimités en grande partie non réglementés qui peuvent servir aux frais généraux d'une campagne, aux activités de promotion d'un parti comme des campagnes en vue de faire sortir le vote et à la publication de publicités et d'annonces génériques de partis qui font la promotion de partis mais non de candidats en particulier. Les conséquences des dépenses illimitées et de l'argent flou sont évidentes. Nous sommes témoins d'une campagne à la présidence dans laquelle le candidat du Parti républicain a recueilli plus de 70 millions de dollars américains jusqu'ici.

Il s'agit d'une somme telle qu'il a refusé des fonds fédéraux correspondants parce qu'en acceptant ceux-ci, il aurait dû accepter un plafonnement des dépenses. De plus, lors de l'élection générale de 1998 au Sénat américain, les candidats élus ont dépensé en moyenne 4,7 milliards de dollars américains. La moyenne pour tous les candidats s'est établie à 1,8 milliards de dollars américains. Cela inclut les gagnants à 4,7 milliards de dollars. Les perdants ont dépensé en deçà de un million. Les candidats élus à l'élection générale de 1998 à la Chambre des représentants ont dépensé 660 000 dollars américains. La moyenne pour les candidats défaits a été un peu moins de 150 000 dollars américains. Parmi les candidats défaits, cela équivaut à quatre fois la limite des dépenses, en moyenne, d'un candidat au Canada qui est de 60 000 dollars canadiens.

L'argent flou, c'est ce qui se produit lorsqu'on réglemente seulement certains types de dépenses d'élections. Les lois américaines exigent depuis 1991 que les comités nationaux des partis politiques déclarent l'argent flou qu'ils ont reçu. Selon un groupe de financement de campagnes électorales, on s'attend à ce qu'une somme sans précédent de 500 millions de dollars américains en argent flou soit recueillie au cours du cycle électoral

contributed in 1996. I might point out that the figures I have just quoted do not include the third-party contributions made to each party's state committee, nor the amounts contributed by third parties to electoral advertising that is not for or against a given candidate, what they call "issue advocacy."

That is what happens when freedom of expression amounts to the freedom to spend. Moreover, legislation relating to election campaign funding that tries to limit certain types of expenditures but not others opens the door to huge loopholes.

In Canada, Parliament has chosen to limit expenses for candidates and parties rather than limit contributions and these expenditure limits are complemented by legislation requiring the disclosure of public funding sources for certain types of election expenses as well as guaranteed access to prime-time radio and television advertising and free radio and television broadcast time.

The Supreme Court has ruled that the Constitution allows Parliament to promote political equality for citizens and candidates. In other words, the Canadian model recognizes that allowing unlimited spending might very well stifle the voices of the candidates with fewer resources and reduce the number of people who can run for office.

By imposing reasonable limits on spending, we increase the diversity of political opinions that are voiced and we allow a greater number of people to become candidates. We have figures to support that.

Our Canadian values are the very embodiment of the notion that everyone, not only those who are better off in our society, should have an equal opportunity to express his or her political opinions. In the 1997 study, a detailed polling of Canadian voters undertaken by a group of Canadian university professors asked the respondents if people or groups other than political parties and candidates could advertise and if there should be a limit placed on the expenditures. Some 82 per cent of respondents stated that third-party spending should be limited.

Ten per cent answered no and ten per cent were undecided. I might point out that many thousands of Canadian voters were polled during and after the 1997 general elections. That was the large survey of elections in Canada.

I am submitting a fifth document today, an excerpt from a letter dealing with this survey that I sent to the House of Commons Standing Committee on Procedure and House Affairs in February 1998. This excerpt deals with this matter in its entirety, since Elections Canada had commissioned these questions for the said survey.

In Canada, third parties are regulated in Quebec and, according to Bill C-2, they will be regulated under the Canada Elections Act. Regulation of third parties is an essential adjunct to existing election campaign funding legislation. In the bill, the amount that a third party can spend on advertising for or against a candidate

de l'an 2000, soit presque le double de l'argent recueilli en 1996. Il est à noter que les chiffres qui précèdent ne comprennent pas l'argent flou versé au comité d'état des partis, ni les sommes d'argent consacrées par des tiers à de la publicité électorale qui n'est pas expressément pour ou contre un candidat, "issue advocacy."

Voilà ce qui se produit lorsqu'on résume la liberté d'expression à la liberté de dépenser. De plus, les lois relatives au financement des campagnes électorales qui tentent de limiter certains types de dépenses mais pas d'autres ouvrent la voie à des échappatoires flagrants.

Au Canada, le Parlement a choisi de limiter les dépenses des candidats et des partis au lieu de limiter les contributions et il a complété ses limites de dépenses par des lois qui exigeaient la divulgation du financement public de certaines dépenses d'élection et l'accès assuré à la publicité radio-télédiffusée aux heures de grande écoute et l'accession à du temps d'antenne gratuit à la radio et à la télévision.

La Cour suprême a déclaré que la Constitution permet au Parlement de promouvoir l'égalité politique des citoyens et des candidats. Autrement dit, le modèle canadien reconnaît qu'un régime sans limite de dépenses pourrait fort bien étouffer les voix des candidats qui disposent de moins de ressources et de réduire le nombre de personnes qui sont en mesure de se porter candidat à une élection.

Imposer des limites raisonnables aux dépenses accroît la diversité des opinions politiques entendues et permet à un plus grand nombre de personnes de se porter candidats. Nous avons des chiffres à l'appui.

Les valeurs canadiennes véhiculent intrinsèquement la notion que chacun devrait avoir une occasion équitable d'exprimer ses opinions politiques, non pas principalement et uniquement pour les mieux nantis de notre société. Dans l'étude de 1997, un sondage détaillé auprès de l'électorat canadien mené par un groupe d'universitaires canadiens, on a demandé au répondant si les personnes et les groupes autres que les partis politiques et les candidats pouvaient faire de la publicité et s'ils devaient y avoir une limite des dépenses? Quelque 82 p. 100 des répondants ont déclaré qu'il faudrait limiter les dépenses des tiers.

Dix pour cent ont répondu non et 10 p. 100 n'étaient pas certains. Il y a lieu de préciser ici que l'étude sur l'élection canadienne était un sondage auprès de plusieurs milliers d'électeurs canadiens mené pendant et après l'élection générale de 1997. C'est la grande étude sur les élections au Canada.

Je vous remets aujourd'hui, à titre de cinquième document, un extrait d'une lettre portant sur cette étude que j'ai adressée au comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre en février 1998. C'est un extrait traitant totalement de cette question, puisque ces questions avaient été financées par Élection Canada dans le fameux sondage.

Au Canada, les tiers sont régis au Québec et, selon le projet de loi C-2, ils seraient réglementés en vertu de la Loi électorale du Canada. La réglementation des tiers constitue un complément essentiel aux autres lois relatives au financement des campagnes électorales déjà en place. Dans le projet de loi, on limite à

is \$3,000. To better understand the scope of this limit, let us say that during the 1997 general election, candidates spent \$13,500 for advertising, on average. The candidates for the five parties represented in the House of Commons spent an average of \$18,500 each for their campaign publicity. We compare advertising to advertising, advertising limits to advertising limits or ceilings.

Moreover, the bill sets a limit of \$150,000 on the amount that a third party can spend for election advertising throughout the entire country. I have here some graphs showing how much the political parties and candidates spent on election advertising for the 1997 elections. I might point out that the parties that don't run candidates in all ridings spend much more on advertising than those that do have candidates in all ridings and that since the former have fewer candidates, their spending limits are much lower.

Also, it is important to emphasize that Bill C-2 would regulate only third-party advertising during an election campaign. Any amount spent on advertising by a third party outside an election period as well as any amount spent by a third party during an election period on something other than advertising as defined in Bill C-2 would remain unregulated.

It is possible to make a direct comparison between the limits imposed on third-party spending for advertising and the spending limits for candidates or political parties that apply to all election expenses, but not solely to advertising expenses. For example, 40 to 45% of election expenses for parties and candidates go to activities other than advertising, such as renting office space, employees' salaries and other administrative expenditures related to the election campaign.

Finally, we must remember that third parties are not obligated to disclose the names of their donors. So Canadians have no way of knowing who is trying to influence their vote. Bill C-2 requires third parties to register if they spend more than \$500 on election advertising, that they identify themselves in their advertising, and that they disclose the names of those who donate more than \$200 Canadian for election advertising as well as contributions made up to six months before the elections.

I have taken this opportunity to emphasize what I feel is the most important aspect of Bill C-2, that is the third-party provisions. I would also like to point out that the bill contains a number of other positive changes.

All of the offences under the Act have been revised in Bill C-2. Various penalties have been expressly set out and new powers have been given to the Commissioner of Canada Elections, including the power to conclude transactions and request injunctions, whenever necessary.

Moreover, Bill C-2 requires the disclosure of the names and addresses of anyone having deposited more than \$200 in a trust fund established by a political party for electoral purposes. Registered parties must submit more detailed annual financial statements that include any payments made out of the trust funds

3 000 dollars la somme qu'un tiers peut consacrer à de la publicité pour ou contre un candidat. Pour mieux saisir la portée de cette limite, disons qu'à l'élection générale de 1997, les candidats ont dépensé en moyenne 13 500 \$ en publicité électorale. Les candidats des cinq partis représentés à la Chambre des communes ont dépensé en moyenne 18 500 \$ chacun en publicité électorale. On compare publicité à publicité, limite de publicité à limite de publicité ou plafond.

En outre, le projet de loi propose de limiter à 150 000 dollars la somme qu'un tiers peut consacrer à la publicité électorale dans l'ensemble du pays. Je vous présente des graphiques montrant combien les partis politiques et les candidats ont dépensé en publicité électorale lors de l'élection générale de 1997. Il y a lieu de noter que les partis qui ne présentent pas de candidats dans toutes les circonscriptions dépensent beaucoup moins en publicité électorale que ceux qui le font et qu'étant donné que leurs candidats sont moins nombreux, leurs limites de dépenses sont moins élevées.

De plus, il importe de souligner que le projet de loi C-2 régirait uniquement la publicité des tiers en période électorale. Toute somme dépensée par un tiers en publicité hors de la période électorale et toute somme dépensée par un tiers en période électorale mais non consacrée à de la publicité électorale au sens du projet de loi C-2 resteraient non réglementées.

On ne peut comparer directement les limites imposées à la publicité électorale des tiers et les limites des dépenses d'élection des candidats ou des partis politiques qui s'appliquent à toutes les dépenses d'élection, non pas uniquement aux dépenses de publicité. Par exemple, les partis et les candidats consacrent entre 40 à 45 p. 100 des dépenses d'élection à des activités autres que la publicité, comme l'installation d'un bureau, les salaires des employés et d'autres frais d'administration liés à l'élection.

Enfin, il ne faut pas oublier que les tiers ne sont pas obligés de divulguer le nom de leurs donateurs. Ainsi les Canadiens ne savent pas qui tentent d'influencer leurs élections. Le projet de loi C-2 exige que les tiers s'inscrivent s'ils dépensent plus de 500 \$ en publicité électorale, qu'ils s'identifient dans leur publicité et qu'ils divulguent les noms de leurs donateurs de plus de 200 dollars canadiens aux fins de la publicité électorale et les contributions jusqu'à six mois avant l'élection.

J'ai profité de l'occasion pour insister sur ce que je considère comme l'aspect le plus important du projet de loi C-2, c'est-à-dire le régime applicable aux tiers. Je tiens aussi à souligner que le projet de loi contient de nombreuses autres modifications positives.

En vertu du projet de loi C-2, toutes les infractions à la loi ont été révisées. Diverses peines ont été expressément prévues et de nouveaux pouvoirs ont été conférés au commissaire aux élections fédérales, notamment ceux de conclure des transactions et de demander des injonctions, selon le besoin.

En outre, en vertu du projet de loi C-2, il faudra divulguer les noms et les adresses des personnes ayant déposé plus de 200 \$ à des fonds en fiducie établis par les partis politiques aux fins d'élection. Les partis enregistrés seraient tenus de fournir des états financiers annuels plus détaillés qui incluent tous les virements de

of registered parties and candidates, as well as riding and candidates' associations.

And there is more to be done. After the next general elections, the Chief Electoral Officer will submit a report evaluating the effects of all of these changes and recommending others, if necessary. As you can see, the Canada Elections Act is not final. It never will be.

Madam Chair, my colleagues and I would be very happy to answer your questions. In view of the scope of this bill, I hope you will allow me to call upon their expertise so as to provide you with the best possible information for your examination of this bill.

[English]

The Chairman: You certainly may call on anyone at the table, Mr. Kingsley.

Senator Beaudoin: You referred to two cases, the *Pacific Press* case in B.C. and *Libman*, which was about the referendum in Quebec. It applies to the Canada Elections Act in terms of some liberties such as freedom of expression, and so on. I should like to know from you to what extent you consider that this important case applies to the Canada Elections Act.

Mr. Kingsley: The Supreme Court of Canada would have to consider that, were there to be challenges and appeals. The Canada Elections Act contains limits and they would come to their judgment about that. They went out of their way, in a sense, during their consideration of the *Libman* case, to look at the judgment of the Alberta Court of Appeal concerning the very topic of third-party limits under the Canada Elections Act. I have quoted to you directly from their judgment as it applies to the Canada Elections Act, and how they see a scheme evolving to come to terms with the matter of third-party intervention in the Canadian system, if one is to attempt to preserve the regime of limits on parties and candidates that Canada has found so desirable.

Senator Oliver: I am pleased to see that about 95 per cent of your presentation deals with third-party advertising and third parties, because I spoke in the Senate on this bill and 100 per cent of my speech dealt with that. I see this as the most pressing problem with this piece of proposed legislation, although there are other areas with which I should like to deal, if we have time. My first question will deal only with third-party advertising.

I am a little surprised by a number of things you did not say in your speech. First, you did not refer to the book, *Letting The People Decide: Dynamics of a Canadian Election*. You did not refer to the very learned research of people like Professor Johnston, Professor Peter Aucoin, Professor Fletcher, and many others who gave evidence under oath and were cross-examined two months ago in the British Columbia case.

In that case, Mr. Justice Brenner stated in section 47:

fonds en fiducie des partis enregistrés et des candidats, associations électorales de circonscriptions et candidats.

Cependant, il reste encore du pain sur la planche. Après la prochaine élection générale, le rapport du directeur général des élections donnera une évaluation des effets de tous ces changements et en recommandera d'autres, le cas échéant. Comme vous pouvez le constater, il n'existe pas de Loi électorale du Canada définitive. Il n'y en aura jamais.

Madame la présidente, mes collègues et moi serions très heureux de répondre à vos questions. Vu l'ampleur du projet de loi, vous me permettrez de faire appel à leur expertise afin que vous ayez les meilleures informations pour votre étude de ce projet de loi.

[Traduction]

La présidente: N'hésitez pas à inviter à la table qui vous voudrez, monsieur Kingsley.

Le sénateur Beaudoin: Vous avez parlé de deux affaires, l'affaire *Pacific Press* en Colombie-Britannique et l'affaire *Libman*, qui concernaient le référendum québécois. Cela s'applique à la Loi électorale du Canada en ce qui concerne certaines libertés comme la liberté d'expression, etc. J'aimerais savoir dans quelle mesure vous jugez que cette affaire importante s'applique à la Loi électorale du Canada.

M. Kingsley: La Cour suprême du Canada devrait examiner cela, s'il devait y avoir une contestation ou un appel. La Loi électorale du Canada renferme des plafonds sur lesquels la cour serait appelée à se prononcer. Dans un certain sens, la cour a fait un effort particulier dans l'examen de l'affaire *Libman* pour considérer le jugement de la Cour d'appel de l'Alberta concernant précisément les plafonds de dépenses des tiers en vertu de la Loi électorale du Canada. Je vous ai directement cité les passages du jugement qui s'appliquent à la Loi électorale du Canada et ce qu'elle envisage comme mécanisme en évolution pour tenir compte de l'intervention des tiers dans le régime canadien, si l'on essaie de préserver le régime des limites imposées aux partis et aux candidats, que le Canada juge si souhaitable.

Le sénateur Oliver: Je suis heureux de voir qu'environ 95 p. 100 de votre exposé porte sur la publicité des tiers et les tiers parce que je suis intervenu au Sénat sur ce projet de loi, et la totalité de mon discours a porté sur ce point. C'est à mon avis le problème le plus pressant dans ce texte de loi, même s'il y a d'autres éléments dont j'aimerais parler, si nous en avons le temps. Ma première question portera uniquement sur la publicité électorale faite par des tiers.

Je suis un peu étonné du nombre de choses dont vous n'avez pas parlé dans votre allocution. D'abord, vous n'avez pas fait allusion à l'ouvrage *Letting The People Decide: Dynamics of a Canadian Election*. Vous n'avez pas fait allusion aux travaux très poussés de gens comme le professeur Johnston, le professeur Peter Aucoin, le professeur Fletcher et beaucoup d'autres qui ont témoigné sous serment et ont été contre-interrogés il y a deux mois dans l'affaire de la Colombie-Britannique.

Dans cette affaire, le juge Brenner a déclaré au paragraphe 47:

In summary the experts who testified at trial agreed that there is no empirical study or evidence that third party spending has ever impacted on a referendum campaign or an election campaign in Canada. They also agreed that the only empirical studies or evidence on this subject demonstrate that third party spending either has no impact or at the very least that no impact can be demonstrated. In the result I find that there is no empirical evidence that third party spending during election campaigns has in the past affected voter intention in Canada.

Professor Peter Aucoin, who did the definitive study of the effect of third parties in Canada, examined indicators such as party turnover, voter turnout and similar indicia of competition. He determined that Canadian federal elections had been fair over the past 20 or 30 years during a time when there was effectively no restriction on third-party spending.

In view of those and the other comments in this case, which I am sure that you have read and are familiar with, I would like you to comment on what the state of the Canadian law is now, particularly having regard to Mr Justice Brenner's treatment of the doctrine of *stare decisis*.

Mr. Kingsley: I will give my impression, and then call upon Mr. McMahon to add anything further, if he wishes.

I did read the case, as I read the case in the Supreme Court on the issue.

Senator Oliver: This is the most recent case in Canada.

Mr. Kingsley: The Supreme Court of Canada dealt specifically with the Canada Elections Act and with the provisions as they exist now. The Supreme Court did identify a blueprint that the government, in my view, has attempted to follow in coming out with this scheme.

There may or may not be evidence. I know the royal commission at one time had received evidence from this same Professor Johnston, who subsequently changed his mind.

Senator Oliver: Based on empirical evidence. That is what this case is about. The problem with *Libman* is that it is based on the inaccurate evidence of the Lortie commission, which has now been reversed in a court of Canada.

Mr. Kingsley: I am not sure that the Supreme Court based its entire judgment on that.

Senator Oliver: I did not say the entire judgment. They based the provisions with respect to third-party advertising on the empirical results of Professor Johnston and Professor Aucoin in the Lortie commission. That has now been overturned.

Mr. Kingsley: Professor Aucoin did testify that, in his view, the royal commission would still have gone ahead and made the recommendations that it did in its report to impose a limit. That limit was set in the report at \$1,000.

En résumé, les spécialistes qui ont témoigné au procès conviennent qu'il n'y a ni études ni preuves empiriques qui montrent que les dépenses des tiers aient jamais eu un effet sur une campagne référendaire ou une campagne électorale au Canada. Ils conviennent également que les seules études ou preuves empiriques sur le sujet montrent soit que les dépenses des tiers n'ont aucune conséquence, soit à tout le moins qu'aucune conséquence ne peut être prouvée. Par conséquent, j'arrive à la conclusion qu'il n'existe aucune preuve empirique établissant que les dépenses faites par des tiers pendant les campagnes électorales ont par le passé influé sur les intentions de vote au Canada.

Le professeur Peter Aucoin, qui a réalisé l'étude concluante sur l'effet des tiers au Canada, a examiné des indicateurs comme le renouvellement des partis, la participation des électeurs et d'autres indices de concurrence. Il a conclu que les élections fédérales canadiennes avaient été justes au cours des 20 ou 30 dernières années, période pendant laquelle il n'y avait dans les faits aucune restriction sur les dépenses électorales faites par les tiers.

Vu cette observation et d'autres dans cette affaire, que vous avez sans nul doute lue et que vous connaissez, j'aimerais que vous nous parliez de l'état actuel du droit canadien, et en particulier du traitement de la doctrine *stare decisis* du juge Brenner.

M. Kingsley: Je vais vous donner mon impression, puis je demanderai à M. McMahon d'ajouter autre chose s'il le souhaite.

Oui, j'ai pris connaissance de la décision, tout comme de l'arrêt de la Cour suprême sur la question.

Le sénateur Oliver: C'est l'affaire la plus récente au pays.

M. Kingsley: La Cour suprême du Canada s'est prononcée précisément sur la Loi électorale du Canada et sur les dispositions qui existent actuellement. La Cour suprême a décrit un mécanisme que le gouvernement, à mon avis, a essayé de suivre dans ce régime.

Peut-être y a-t-il des preuves, peut-être n'y en a-t-il pas. Je sais que la commission royale, à une certaine époque, a reçu un témoignage de ce professeur Johnston, qui a ensuite changé d'avis.

Le sénateur Oliver: Sur la foi de preuves empiriques. C'est de cela qu'il s'agit ici. Le problème dans l'affaire *Libman*, c'est que la décision repose sur la preuve erronée de la commission Lortie, qui a été cassée par un tribunal canadien.

M. Kingsley: Je ne suis pas convaincu que la Cour suprême ait fondé la totalité de son jugement sur cela.

Le sénateur Oliver: Je ne dis pas «tout le jugement». Elle a fondé les passages relatifs à la publicité faite par des tiers sur les résultats empiriques du professeur Johnston et du professeur Aucoin, de la commission Lortie. Cela a maintenant changé.

M. Kingsley: Le professeur Aucoin a affirmé qu'à son avis la commission royale serait quand même allée de l'avant et aurait formulé les recommandations qu'elles a faites dans son rapport en faveur de l'établissement d'un plafond. Ce plafond, dans le rapport, a été fixé à 1 000 \$.

In my own report, I have tried to underline how could we expect to sustain the present regime, with limits on parties and candidates, if somehow third parties are not regulated.

Senator Oliver: Did you read what Justice Brenner said about the Charter?

Mr. Kingsley: Yes.

Senator Oliver: Can you speak to that? Is that important at all?

Mr. Kingsley: All the things that were said by all the justices are important.

Senator Oliver: I am talking about the Charter. Is the Charter not important?

Mr. Kingsley: Yes it is, but the Supreme Court of Canada also had the Charter in mind when it made its statements.

Senator Oliver: Mr. Justice Brenner distinguished that. What does he say about the Charter in relation to third-party advertising?

Mr. Tom McMahon, Acting Director, Legal Services, Elections Canada: He expressed the view that the objective of regulating third parties was not achieved. The Supreme Court of Canada said precisely the opposite in *Libman*.

Senator Oliver: How did they distinguish the doctrine of *stare decisis*?

Mr. McMahon: Justice Brennan pointedly said that the issue of the objective had been conceded before the Supreme Court of Canada, but he did not say that the court expressly addressed itself to a case where the objective had not been conceded, and that was *Somerville*.

That is how he distinguished *Libman*, by saying that the court had not looked at the objective in the sense that it was conceded before them. However, in fact, it may well have been conceded before them; the Supreme Court went out of its way to look at the case where the objective was very much an issue.

Senator Oliver: What is the difference between the language in Bill C-2 and that of the *Pacific Press* and *Somerville* cases that will mean that should this bill pass, it will not immediately be struck down in another court challenge, particularly having regard to the provisions of the Charter?

Mr. McMahon: We cannot predict how a court will deal with the bill.

Senator Oliver: You know what all the other cases have said. They found it unconstitutional and struck it down.

Mr. McMahon: We know that this bill, and these provisions and these limits, have not been considered by a court to date. We know that the Supreme Court of Canada has said that the objective of limiting third parties is highly laudable.

We know that a trial court and an Alberta court have disagreed. It is not for us to predict precisely how a court will decide. I think

Dans mon propre rapport, j'ai essayé de souligner comment nous pourrions conserver le régime actuel, avec les plafonds imposés aux partis et aux candidats, si les tiers n'étaient pas assujettis à une réglementation.

Le sénateur Oliver: Avez-vous lu ce que le juge Brenner a dit à propos de la Charte?

M. Kingsley: Oui.

Le sénateur Oliver: Pourriez-vous nous en parler? Est-ce que c'est important?

M. Kingsley: Tout ce qui a été dit par tous les juges est important.

Le sénateur Oliver: Je parle de la Charte. La Charte n'est-elle pas importante?

M. Kingsley: Oui, mais la Cour suprême du Canada elle aussi songeait à la Charte lorsqu'elle s'est prononcée.

Le sénateur Oliver: Le juge Brenner a fait une distinction. Que dit-il à propos de la Charte en ce qui concerne la publicité faite par les tiers?

M. Tom McMahon, directeur par intérim, Services juridiques, Élections Canada: Il a exprimé l'avis que l'objectif de la réglementation des tiers n'était pas atteint. La Cour suprême du Canada a dit précisément le contraire dans l'affaire *Libman*.

Le sénateur Oliver: Comment a-t-elle distingué la doctrine *stare decisis*?

M. McMahon: Le juge Brenner a bien rappelé que la Cour suprême avait reconnu le bien-fondé de l'objectif, mais il n'a pas dit que la cour s'était expressément prononcée dans un cas où le bien-fondé de l'objectif n'avait pas été reconnu, comme dans l'affaire *Somerville*.

C'est ainsi qu'il a fait une distinction avec l'affaire *Libman*, en disant que la cour n'avait pas examiné l'objectif dans le sens où son bien-fondé avait été reconnu. Toutefois, il se peut bien que le bien-fondé de l'objectif ait été reconnu par la Cour suprême; la Cour suprême a fait un effort particulier pour examiner une affaire où l'objectif était le point du litige.

Le sénateur Oliver: Quelle est la différence entre le libellé du projet de loi C-2 et celui des jugements dans l'affaire *Pacific Press* et *Somerville*, et comment cela ferait-il que ce texte serait acceptable, qu'il ne sera pas immédiatement invalidé à l'occasion d'une autre contestation judiciaire, notamment en invoquant la Charte?

M. McMahon: Nous ne pouvons pas prédire comment un tribunal statuera sur le projet de loi.

Le sénateur Oliver: Vous connaissez l'issue des autres affaires. Les tribunaux l'ont jugé anticonstitutionnel et l'ont invalidé.

M. McMahon: Nous savons que ce projet de loi, ces dispositions et ces plafonds n'ont pas encore été examinés par le tribunal. Nous savons que la Cour suprême du Canada a déclaré que l'objectif de limiter les tiers est fort louable.

Nous savons qu'un tribunal de première instance et que la Cour d'appel de l'Alberta ne sont pas du même avis. Ce n'est pas à

it is reasonable to predict that this will go to court and we will get a decision.

Senator Oliver: The main point is that if you are wrong, and it is my opinion that you are, this will not pass the light of day in the courts. We will have an election under your new rules and there will be absolute pandemonium. You will try to enforce these rules, and Canadians citizens, whom you have him limited to \$500 a riding to make their issues known, to participate fully in the election process, will say that it is wrong. They will claim that their rights under the Charter are being denied.

There will be lawsuits and abuses, and it will be pandemonium. It seems to me that at the very least you should increase the limits to something reasonable. At \$500 per riding, it is unreasonable.

Mr. Kingsley: The limit is \$3,000 per riding.

Senator Oliver: On average. Do the average.

Mr. Kingsley: You are taking the \$150,000.

Senator Oliver: The amount of \$150,000 divided by 301 is \$500 and change. That is an average.

Mr. Kingsley: Assuming people want to conduct a national campaign at the local level in every instance. This is not automatically so.

I wish to address your main point. The issue of courts overturning sections of the statute as an election is just about to get underway is not new at Elections Canada. It is not even unknown to this Chief Electoral Officer. If a court were to overturn any section of the statute, I automatically apply that judgment across the land.

I have never agreed that because a judgment was made in one province, that judgment will only prevail in that one province. I have automatically observed that throughout the land. Canadians deserve to have a general election under one set of rules from coast to coast.

I do not see chaos resulting in the way that you have described it. The judgments would be made quickly. I am sure that some people will want to contest that quite readily, as soon as the statute is enacted, should it be enacted.

The Chairman: Senator Oliver, if you have any further questions, I will put you down for a second round.

Senator Fraser: Welcome. I would like to say that on your last appearance here, when you were talking about riding names, I found you so interesting that I quoted you several times to various audiences, all of whom have agreed that you were very interesting.

Mr. Kingsley: Thank you.

Senator Fraser: Might I say.

The Chairman: We will see him again shortly on that same topic.

Mr. Kingsley: There is no end to this.

nous de prédire avec précision comment le tribunal statuera. Il est raisonnable de prédire que ceci sera soumis à un tribunal et que nous aurons une décision.

Le sénateur Oliver: Sauf que si vous vous trompez, et à mon avis vous vous trompez, ceci ne sera pas accepté par les tribunaux. Il va y avoir des élections conduites sous vos nouvelles règles, et ce sera un véritable charivari. Vous allez essayer d'appliquer ces règles, et les citoyens du pays, dont vous plafonnez les limites à 500 \$ par circonscription pour faire connaître leurs points de vue, pour participer pleinement au processus électoral, vous diront que c'est une erreur. Ils affirmeront que leurs droits, au sens de la Charte, sont bafoués.

Il y aura des abus et des poursuites, et ce sera un véritable charivari. Il me semble qu'à tout le moins vous devriez hausser les plafonds à une hauteur raisonnable. À raison de 500 \$ par circonscription, ce ne l'est pas.

M. Kingsley: Le plafond est de 3 000 \$ par circonscription.

Le sénateur Oliver: En moyenne. Faites la moyenne.

M. Kingsley: Vous prenez les 150 000 \$.

Le sénateur Oliver: Le chiffre de 150 000 \$ divisé par 301, cela donne 500 et quelques dollars. C'est une moyenne.

M. Kingsley: Dans l'hypothèse où les gens veulent mener une campagne nationale à l'échelon local dans tous les cas. Ce n'est pas forcément le cas.

J'aimerais répondre à votre principal argument. Le fait que les tribunaux invalident les passages d'une loi en début de campagne, ce n'est pas nouveau pour Elections Canada. Ce n'est pas du nouveau non plus pour moi. Si un tribunal devait invalider une disposition quelconque, j'appliquerais d'office la décision dans tout le pays.

Je n'ai jamais considéré qu'un jugement donné dans une province ne s'appliquait que dans cette province. Je l'ai toujours respecté d'office dans tout le pays. Les Canadiens méritent que des élections générales se tiennent d'un bout à l'autre du pays en vertu des mêmes règles.

Je n'anticipe pas le chaos que vous avez décrit. Les jugements seront rendus rapidement. Je suis sûr que certains voudront contester ces dispositions très rapidement, dès que la loi sera promulguée, si elle l'est.

La présidente: Sénateur Oliver, si vous avez d'autres questions, je vais vous inscrire pour le second tour.

Le sénateur Fraser: Je vous souhaite la bienvenue. Sachez qu'après votre dernière comparution ici, à propos du nom des circonscriptions, j'ai trouvé vos propos si intéressants que je les ai cités devant plusieurs groupes, et tous ont pensé comme moi que vous aviez été très intéressant.

M. Kingsley: Merci.

Le sénateur Fraser: Je vous en prie.

La présidente: Nous allons le réentendre bientôt sur le même sujet.

M. Kingsley: Ça n'en finit jamais.

Senator Fraser: I also disagree with my very learned colleague, Senator Oliver, on third-party spending. I should like to ask you particularly about the provisions on opinion polls, requiring publication of methodology for any opinion poll that is published at any time during the election campaign.

I know that you have recommended similar rules in the past, but what I should like to know is why. Is there some specific evil here that needs to be remedied, or is it just that you think it is a good idea?

Mr. Kingsley: The idea came from the royal commission in 1992. They put in place a recommendation for exhaustive methodological reporting. The purpose of that was to allow Canadians to make up their own minds as to the validity of what they were reading. That was because fictitious polls were presented as being otherwise.

There is also the possibility of a rogue poll, which is one that is out of whack. Canadians have a right to come to conclude whether they think it is a rogue poll or not. We are always told that a poll is accurate within so many points 19 times out of 20. That tells me one time out of 20 something is completely out of whack.

By exposing the question of who funded it and the answer rates, Canadians can come to a judgment about the validity and value of the poll. They can use it as an instrument to instruct themselves and to do what I would consider to be a form of strategic voting. I have no objection to that. I think Canadians are very wise to vote strategically. Every vote is strategic in one sense or another in terms of every reasonable person who casts a vote. It was to enhance the richness of their knowledge base that the royal commission recommended it. I agreed with it and as a result put it in my own report.

Senator Fraser: My fear is that, inadvertently, we will diminish the richness of their knowledge base. I might observe incidentally that rogue polls can be as methodologically perfect as any other poll. Pure publication of methodology will not reveal a poll to be a rogue poll.

Mr. Kingsley: I agree.

Senator Fraser: It requires time and other polls to test it.

If you have examples of fictitious polls that have been published, I should really like the committee to have such examples.

Mr. Kingsley: There have been fictitious polls produced during elections at the very last minute.

Senator Murray: How far back do you want to go?

Senator Fraser: I should like to see those specific examples, if it is possible.

My concern is that when we apply this requirement to the entire election campaign period, as distinct from the end, when there is not time for the normal process of rebuttal to take place, we will prohibit the publication of partial, but possibly very important, information — specifically, but perhaps not only, leaked polls. I am

Le sénateur Fraser: Par ailleurs, je ne suis pas d'accord avec mon éminent collègue, le sénateur Oliver, à propos des dépenses faites par les tiers. J'aimerais vous poser une question à propos des dispositions relatives aux sondages d'opinion, qui exigent que soit publiée la méthode de tout sondage publié pendant la campagne électorale.

Je sais que vous avez recommandé des règles semblables par le passé, mais j'aimerais savoir pourquoi. Y a-t-il un mal particulier qu'il faut corriger ici, ou estimez-vous seulement que c'est une bonne idée?

M. Kingsley: L'idée vient de la commission royale de 1992. Elle a recommandé que soient connus les détails de la méthode. L'objectif était de permettre aux citoyens de juger eux-mêmes de la validité de ce qu'ils lisaient. C'est qu'il y avait des sondages fictifs.

Il y a aussi la possibilité d'un sondage aberrant, erroné. Les citoyens ont le droit d'arriver à la conclusion qu'il s'agit ou non d'un sondage aberrant. On nous dit toujours qu'un sondage est juste dans une marge de tant 19 fois sur 20. Cela signifie qu'une fois sur 20 il y a un résultat aberrant.

En faisant connaître la source de financement et le taux de réponse, les citoyens peuvent se faire une idée de la validité et de la valeur du sondage. C'est un instrument qui leur permet de se renseigner et de faire ce que j'appellerais une forme de vote stratégique. Je n'ai rien contre cela. Je pense que les citoyens sont très sages de voter stratégiquement. Chaque vote est stratégique dans un sens ou un autre quand une personne raisonnable vote. C'était pour enrichir les connaissances de l'électeur que la commission royale a fait cette recommandation. Je l'approuve, et c'est pourquoi je l'ai incluse dans mon propre rapport.

Le sénateur Fraser: Je crains que par inadvertance nous ne diminuions la portée de leur base de connaissances. En passant, j'aimerais faire remarquer que ce genre de sondage peut être aussi parfait que tout autre sur le plan méthodologique. Ce n'est pas par la simple publication de la méthode qu'on peut constater qu'un sondage est faux.

M. Kingsley: En effet.

Le sénateur Fraser: Il faut du temps et d'autres sondages pour le vérifier.

Si vous avez des exemples de sondages fictifs qui ont été publiés, j'aimerais que le comité les ait.

M. Kingsley: On a préparé des sondages fictifs à la toute dernière minute d'une campagne électorale.

Le sénateur Murray: Jusqu'où voulez-vous remonter?

Le sénateur Fraser: J'aimerais voir des exemples précis, si possible.

Je crains qu'en imposant cette exigence pendant toute la campagne électorale, plutôt que simplement à la fin, où l'on n'a normalement pas le temps de réfuter le sondage, nous n'empêchions la publication d'informations partielles, mais peut-être très importantes — plus précisément, mais pas uniquement, les

sure you are aware that in the *Brenner* judgment, which Senator Oliver mentioned, a senior editor from *The Vancouver Sun* talked about a leaked poll from, ironically, the Liberals, which *The Vancouver Sun* thought was very newsworthy but was unable to publish because of the B.C. laws pertaining to the methodology requirements, which are similar to those in the bill before us. As a former journalist, I think the public was probably cheated in that transaction.

Mr. Kingsley: Part of the solution would have been for the Liberal Party to have been smart enough to leak the methodology as well. I am being a bit facetious when I say that. If that had been the case, it could have been reported.

The way it is now, the law requires that even for a leaked poll the first organization to publish it must establish the methodology and inform Canadians about it. I must be honest with you, senator. That is what would happen.

Senator Fraser: That is my problem. I am further perturbed because, as I recall, there are provisions stating that the sponsor would have to provide a copy of the poll, if necessary.

Mr. Kingsley: They have to make one available.

Senator Fraser: That will really kill leaked polls.

Senator Moore: Good.

Senator Fraser: Not necessarily good.

Senator Moore: I have seen it in practice.

Senator Fraser: So have I, Senator Moore, but from the other end. On issue polls in particular, this can be a most revealing instrument for voters to assess not only what a political party is saying but, potentially, why it is saying it at a given stage in a campaign. I have concerns.

Mr. Kingsley: Some of the leaked polls I mentioned that were false came from political parties.

Senator Fraser: I am sure of that. If you look at the *Thomson* decision, it seems to me that they keep coming back to the notion of controls being necessary late in the campaign rather than all the way through. Do you not see any distinction to be made between late in the campaign and for the full seven weeks? Forced speech is a fairly serious freedom of expression issue. That is what this amounts to. Do you not see any distinction between the two?

Mr. Kingsley: Up to this stage, I have not seen a distinction. Earlier in your questioning, senator, you indicated that it is important to be able to spot rogue polls and to see other polls. Some of those other polls are past as well as future to that poll. I view it as just as important to know what the methodology was at the start. Most of the organizations that do polling in a serious way do it throughout the campaign. If you know that the number of respondents is going down, it can lead you, as an intelligent person, to question some of the results you are seeing.

sondages divulgués clandestinement. Je suis persuadée que vous savez que lors de la décision *Brenner*, que le sénateur Oliver a mentionnée, le rédacteur en chef du *Vancouver Sun* a parlé d'un sondage divulgué clandestinement, ironiquement un sondage libéral, que le *Vancouver Sun* avait pensé digne de mention, mais a été incapable de publier parce que les lois de la Colombie-Britannique sur la publication de la méthode sont semblables aux dispositions que l'on trouve dans le projet de loi à l'étude. Comme ancienne journaliste, je pense que la population a probablement été trompée à cette occasion.

M. Kingsley: Le Parti libéral aurait dû avoir l'intelligence de divulguer la méthode aussi. Je plaisante un peu bien sûr. Mais si on avait procédé ainsi, on aurait pu en parler dans le journal.

À l'heure actuelle, la loi prévoit que même dans le cas d'un sondage divulgué clandestinement, la première organisation à le publier doit établir la méthode et en informer les Canadiens. Je dois être honnête avec vous, sénateur. C'est ce qui se passerait.

Le sénateur Fraser: C'est la difficulté. Je suis d'autant plus ennuyée que, si j'ai bonne mémoire, il est également prévu que le commanditaire doit également fournir copie du sondage, le cas échéant.

M. Kingsley: Une copie doit être disponible.

Le sénateur Fraser: Cela mettra fin aux fuites de sondages.

Le sénateur Moore: Tant mieux.

Le sénateur Fraser: Pas nécessairement.

Le sénateur Moore: J'ai vu ce que cela donne en pratique.

Le sénateur Fraser: Moi aussi, sénateur Moore, mais de l'autre côté. Les sondages tout particulièrement peuvent être des plus révélateurs pour les électeurs afin de leur permettre d'évaluer non seulement ce que dit le parti politique, mais aussi, le cas échéant, pourquoi il le dit à un moment précis au cours de la campagne électorale. Cela me préoccupe.

M. Kingsley: Certains des sondages que j'ai qualifiés de faux ont été divulgués clandestinement par des partis politiques.

Le sénateur Fraser: J'en suis persuadée. Regardez la décision *Thomson*; il me semble qu'on y revient constamment sur l'idée qu'il faut qu'il y ait des contrôles vers la fin de la campagne plutôt que pendant toute la campagne électorale. Ne pensez-vous pas qu'il est nécessaire de faire une distinction entre la fin de la campagne et les sept semaines complètes de la campagne? L'expression forcée est un problème de liberté d'expression assez sérieux. Voilà de quoi il s'agit, en fait. Ne voyez-vous pas de distinction entre les deux?

M. Kingsley: Jusqu'à présent, je n'avais pas vu de distinction. Plus tôt dans vos questions, sénateur, vous avez mentionné qu'il était important de distinguer les sondages fictifs des autres. Certains de ces autres sondages sont antérieurs ou postérieurs à ce sondage. Je considère qu'il est tout aussi important de connaître quelle était la méthode au départ. La plupart des maisons de sondage sérieuses font des sondages pendant toute la campagne. Si vous voyez que le nombre de répondants diminue, cela vous portera, vous, personne intelligente, à remettre en question certains des résultats qu'on vous présente.

I consider it to be important at this stage that there be the methodological requirements throughout the duration of the 35- or 36-day campaign. I say 35 because on the thirty-sixth day you cannot publish a poll.

Senator Murray: I have always supported, and I continue to do so strongly, the idea of spending limits, not just on political parties but on other intervenors as well. I am indebted to your chronology, Mr. Kingsley, for refreshing my long-term memory on the point. I spoke on the 1983 bill that was brought into the Senate on behalf of the government of the day by Senator Austin. I have not changed my mind on the matter.

However, I do not know, and I defer to those who have studied the matter more closely, in particular the jurisprudence, whether the regime that you are proposing in this bill will be found by the courts to be too restrictive, too intrusive or whatever. Before you leave here tonight, you might let us know, for example, just how you arrived at the limits that you are proposing on third parties.

That, however, is not what I want to talk to you about. I am in favour of the limits, not because I think we have had such a horrible history, but precisely because I think we could well be in danger of going down this soft money path that the Americans are now trying to extricate themselves from. It has had such a terrible effect on politics down there. It has been exacerbated by their system, in which individual congressmen and senators from the day of their election set about trying to raise enough money from various sources, along with soft money, to keep themselves in office. That is why I am in favour of limits.

You can talk about those provisions when you get a minute, but I should like to talk about the register. The last time we had an opportunity to talk about this was at this very committee in December of 1996. This is my short-term memory operating, having been refreshed by some reading today.

There are some provisions in this bill, Madam Chairman, about the register, which is my justification for getting into the matter.

Mr. Kingsley, do you now have formal agreements with all the provinces regarding your access to their electoral lists?

Mr. Kingsley: With respect to the register, it is part of the statute. Regarding limits, I want to make one point. These are not my limits. This is a government bill. I did not establish these limits. I am not here to defend the limits. I spoke about the scheme, but this is a government bill. The limits were set by the government, not by the Chief Electoral Officer.

Senator Murray: I am sorry.

Mr. Kingsley: That is all right, but I thought I should mention that, because I have heard several such allusions.

With respect to the register, we have agreements with three territories and nine provinces to obtain information either from

J'estime qu'il est important qu'on prévoise des exigences en matière de méthode pendant les 35 ou 36 jours de la campagne. Je dis 35, parce que le 36e jour, vous ne pouvez pas publier de sondage.

Le sénateur Murray: J'ai toujours été en faveur, et je continue à l'être, de l'idée d'imposer des limites de dépenses, pas uniquement aux partis politiques, mais aux autres intervenants aussi. Je vous remercie de nous avoir donné la chronologie, monsieur Kingsley, car cela a rafraîchi ma mémoire à long terme. J'avais exprimé mon avis sur le projet de loi de 1983 que le sénateur Austin avait présenté au Sénat au nom du gouvernement de l'époque. Je n'ai pas changé d'avis.

Toutefois, je ne sais pas, et je m'en remets à ceux qui ont examiné la question de plus près, particulièrement la jurisprudence, si le régime que vous proposez dans ce projet de loi ne sera pas jugé trop restrictif, trop accaparant, par les tribunaux. Avant de partir d'ici ce soir, vous pourriez peut-être nous dire, par exemple, comment vous en êtes arrivé aux limites que vous proposez d'imposer aux tiers.

Toutefois, ce n'est pas le sujet dont je veux discuter. Je suis en faveur des limites, non pas parce que notre histoire nous donne d'horribles exemples, mais précisément parce que je pense que nous risquons fort de nous retrouver dans la situation dont les Américains tentent de se sortir, celle des contributions en «argent occulte». Cette pratique a eu un effet très négatif sur la politique là-bas. Leur système a exacerbé le problème, puisque là-bas les membres du Congrès et les sénateurs, à compter du jour de leur élection, tentent de lever des fonds de toutes les sources, ainsi que de l'argent occulte, pour se maintenir au pouvoir. Voilà pourquoi je suis en faveur d'une limite.

Vous pourrez parler de ces dispositions lorsque vous aurez un instant, mais j'aimerais que nous parlions du registre. La dernière fois que nous avons eu l'occasion d'aborder ce sujet, c'était à ce comité même, en décembre 1996. J'ai fait des lectures aujourd'hui pour me rafraîchir la mémoire.

Il y a des dispositions dans ce projet de loi, madame la présidente, sur le registre, qui me permettent d'aborder ce sujet.

Monsieur Kingsley, avez-vous conclu des ententes officielles avec toutes les provinces pour avoir accès à leurs listes électorales?

M. Kingsley: En ce qui concerne le registre, c'est prévu par la loi. En ce qui concerne les limites, j'aimerais faire remarquer une chose. Ce ne sont pas mes limites. Il s'agit d'un projet de loi d'initiative gouvernementale. Je n'ai pas établi ces limites. Je ne suis pas ici pour les défendre. J'ai parlé du projet, mais c'est un projet de loi gouvernemental. C'est le gouvernement qui a fixé ces limites, pas le directeur général des élections.

Le sénateur Murray: Excusez-moi.

M. Kingsley: Je vous en prie, mais j'ai pensé devoir le mentionner, car j'ai entendu plusieurs allusions semblables.

En ce qui concerne le registre, nous avons conclu des ententes avec les trois territoires et neuf provinces pour obtenir l'informa-

their electoral lists or from their motor vehicle driver's licence files, which provide quarterly updates.

The one province missing is Alberta. I am at the present time negotiating an agreement to receive the door-to-door enumeration results that will be collected in early September. That will allow us to refresh the federal list for Alberta.

Keep in mind that the federal list for the province of Alberta also has the advantage of using information from the income tax system and the citizenship system, because we have agreements with them as well. We are also obtaining vital statistics information from Alberta. That allows us to remove the names of voters who are deceased.

Senator Murray: I appreciate the answer. Let us be as specific as we possibly can. To how many provincial or territorial election lists or voter lists do you have access, by way of agreements with those provinces or territories?

Mr. Kingsley: We definitely have access in Quebec and possibly British Columbia. I say "possibly," because we do get data from their driver's licence information and some of it comes through the office of the electoral officer.

Senator Murray: This is important. We need to know this. With how many provinces or territories do you have motor vehicle information?

Mr. Kingsley: That would be eight. I must exclude Quebec. I get electors lists from the Chief Electoral Officer of Quebec, who gets, at the present time, motor vehicle information.

Senator Murray: From how many provinces or territories do you receive vital statistics?

Mr. Kingsley: We have all the provinces and the three territories as well.

Senator Murray: In addition to that, you have agreements with what used to be Revenue Canada, now the Canada Customs and Revenue Agency?

Mr. Kingsley: Yes, that is for all of Canada.

Senator Murray: Do you receive information from the Department of Citizenship and Immigration?

Mr. Kingsley: Yes, that is for new Canadians.

Senator Murray: You once said that the match-up between Revenue Canada files and an electors list was about 40 per cent. Is that still true? That was your statement to our committee at an earlier time.

Mr. Kingsley: I would have to verify the numbers.

Senator Murray: From Citizenship and Immigration you get the information on approximately 200,000 new Canadians every year, most of whom, we assume, are voters.

tion qui se trouve, soit sur leurs listes électorales, soit dans leurs dossiers d'immatriculation des véhicules, ce qui nous donne des mises à jour trimestrielles.

Une province n'est pas du nombre, l'Alberta. Je négocie actuellement une entente avec cette province afin de recevoir les résultats du recensement de porte en porte qui se fera au début de septembre. Cela nous permettra de mettre à jour la liste fédérale pour l'Alberta.

Il ne faut pas oublier que la liste fédérale pour la province de l'Alberta utilise également des renseignements tirés du régime d'impôt sur le revenu et du régime de citoyenneté parce que nous avons des ententes à ce sujet aussi. Nous obtenons également des statistiques démographiques de l'Alberta. Cela nous permet de radier le nom des électeurs décédés.

Le sénateur Murray: Je vous remercie de cette réponse. Soyons le plus précis possible. À combien de listes électorales provinciales ou territoriales avez-vous accès grâce à des ententes conclues avec les provinces ou les territoires?

M. Kingsley: Nous y avons très certainement accès au Québec, et peut-être en Colombie-Britannique. Je dis «peut-être» parce que nous y obtenons les données du bureau d'immatriculation des véhicules ainsi que certaines données du bureau du directeur des élections.

Le sénateur Murray: C'est important. Il nous faut avoir cette information. Combien de provinces ou territoires vous fournissent des données du bureau d'immatriculation des véhicules?

M. Kingsley: Il y en a huit. Je dois exclure le Québec. J'obtiens les listes électorales du directeur général des élections du Québec, qui obtient à l'heure actuelle l'information du bureau d'immatriculation des véhicules.

Le sénateur Murray: De combien de provinces ou territoires recevez-vous des statistiques de l'état civil?

M. Kingsley: De toutes les provinces et des trois territoires aussi.

Le sénateur Murray: En outre, avez-vous des ententes avec ce qui était Revenu Canada et qui est maintenant l'Agence des douanes et du revenu du Canada?

M. Kingsley: Oui, pour tout le Canada.

Le sénateur Murray: Recevez-vous de l'information du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration?

M. Kingsley: Oui, dans le cas des nouveaux Canadiens.

Le sénateur Murray: Vous avez déclaré jadis que le jumelage des dossiers de Revenu Canada et d'une liste des électeurs était d'environ 40 p. 100. Est-ce toujours le cas? C'est ce que vous avez dit à notre comité par le passé.

M. Kingsley: Il me faudrait vérifier.

Le sénateur Murray: De Citoyenneté et Immigration vous recevez des renseignements sur environ 200 000 nouveaux Canadiens chaque année, qui sont, je le présume, pour la plupart des électeurs.

I do not know what kind of fit you find between motor vehicle information and the electoral lists. Principally, I suppose, you get those who turn 18 and go for a driver's licence. Is that it?

Mr. Kingsley: We get the new addresses of people who move. We get an excellent rate of matching — although I forget the rate — because we rely on name, address and date of birth as the factors on which we match.

Senator Murray: You have that for all the provinces?

Mr. Kingsley: For all the provinces where we get data to update our lists, yes.

Senator Murray: You have the motor vehicle statistics from nine provinces and the territories.

Mr. Kingsley: Would you like me to send you a note on the totality of the sources, sir?

Senator Murray: I do not want to take up too much time, but I really want to examine the reliability of the register, because we are looking at an election in a year or two. The basic list was compiled just before the election in 1997; right? You have been updating it by reference to the motor vehicle branches, vital statistics from 10 provinces, Revenue Canada, Citizenship and Immigration for a smaller group of voters, and electoral lists in Quebec.

How reliable do you think that is? Can we go into an election with that? I am startled by the fact that you only have the voters list from one province. When we spoke three and a half years ago, there were negotiations taking place, at the ministerial level to some extent but principally at the official level, with the provinces to obtain their voters lists.

Mr. Kingsley: Sir, I interpreted your question, perhaps erroneously, to mean, "Which data sources do you utilize on which you have agreements?", and in one province where we do not have access to drivers' licences, I said I have access to the electors list. I have an agreement to obtain the list from the Ontario election that took place last year. I have agreements to obtain the lists from British Columbia, from Quebec as I explained before, from Newfoundland, and I am working on a deal right now with Alberta.

Senator Murray: But you do not have any of those yet in hand?

Mr. Kingsley: I have the Ontario one in hand. I have the Quebec list in hand all the time. I get quarterly updates.

Senator Murray: The Ontario election list is now part of your register?

Mr. Kingsley: It is part of the data we use to replenish and refresh our lists.

Senator Murray: So you have Ontario's and Quebec's, and British Columbia's is coming, Newfoundland's is coming and Alberta's is coming?

Je ne sais pas quel ajustement vous arrivez à faire entre l'information sur les véhicules automobiles et les listes électorales. Je suppose que cela vous permet de vérifier qui vient d'avoir 18 ans et qui a obtenu un permis de conduite. Est-ce cela?

M. Kingsley: Nous obtenons les nouvelles adresses de ceux qui ont déménagé. Nous obtenons un très bon taux d'ajustement — j'oublie lequel — parce que nous faisons les ajustements en fonction du nom, de l'adresse et de la date de naissance.

Le sénateur Murray: Vous avez ces données pour toutes les provinces?

M. Kingsley: Pour toutes les provinces nous obtenons des données afin de mettre à jour nos listes, oui.

Le sénateur Murray: Vous avez les données du bureau d'immatriculation de neuf provinces et des territoires.

M. Kingsley: Voulez-vous que je vous fasse parvenir une note sur l'ensemble de nos sources, monsieur?

Le sénateur Murray: Je ne veux pas consacrer trop de temps à cette question, mais j'aimerais vraiment déterminer la fiabilité du registre, car il y aura des élections d'ici un an ou deux. La liste de base a été constituée juste avant les élections de 1997, n'est-ce pas? Vous l'avez mise à jour en vous fondant sur les bureaux d'immatriculation, sur les statistiques de l'état civil provenant des dix provinces, sur les données de Revenu Canada, et de Citoyenneté et Immigration pour un plus petit groupe d'électeurs, et enfin sur les listes électorales du Québec.

Jusqu'à quel point pouvez-vous vous y fier? Est-ce que nous pouvons passer à des élections avec cette liste? Je suis frappé par le fait que vous avez la liste des électeurs d'une seule province. Lorsque nous en avons discuté, il y a trois ans et demi, des négociations se déroulaient, au niveau ministériel jusqu'à un certain point, mais surtout au niveau officiel, avec les provinces pour obtenir leurs listes d'électeurs.

M. Kingsley: Monsieur, j'avais compris votre question, à tort peut-être, comme étant «quelles sources de données utilisez-vous qui découlent d'ententes?» et dans une province où nous n'avons pas accès aux données du bureau d'immatriculation, j'ai dit que nous avons accès à la liste électorale. J'ai conclu une entente pour obtenir la liste électorale de l'Ontario à la suite des élections qui s'y sont déroulées l'an dernier. J'ai conclu des ententes pour obtenir les listes de la Colombie-Britannique, du Québec, comme je l'ai déjà expliqué, de Terre-Neuve, et je négocie actuellement avec l'Alberta.

Le sénateur Murray: Mais vous n'avez encore aucune de ces listes en main?

M. Kingsley: J'ai celle de l'Ontario, et j'ai toujours celle du Québec. J'obtiens des mises à jour trimestrielles.

Le sénateur Murray: La liste électorale de l'Ontario fait maintenant partie de votre registre?

M. Kingsley: Cela fait partie des données que nous utilisons pour la mise à jour de nos listes.

Le sénateur Murray: Vous avez donc l'Ontario et le Québec, et viendront bientôt la Colombie-Britannique, Terre-Neuve et l'Alberta?

Mr. Kingsley: Alberta's is in the works.

Senator Murray: Mr. Kingsley, why has this taken so long? Where are the others? Where are Nova Scotia and where are the other prairie provinces?

Mr. Kingsley: We will obtain the PEI list as soon as they are through with their election.

Senator Murray: They had an election around the same time as we did, did they not?

Mr. Kingsley: That is the list we used for the first election with the register. With Alberta and PEI, you may remember, we struck a partnership in which we shared the costs and the lists were drawn with those two provinces.

Senator Murray: Where are the other provinces? If you get all those, what about Nova Scotia, New Brunswick, Manitoba and Saskatchewan? Why are those lists not in hand?

Mr. Kingsley: First, they are not absolutely required for us to hold a good election. Second, I must have an agreement about the sharing of the lists. For my office to share in the lists, each list must be computerized and include name, address and date of birth. If their lists do not have those details, then I am looking for 1,000 needles in 10,000 haystacks.

Senator Murray: You have the 1997 enumeration plus motor vehicles and vital statistics and Revenue Canada information. I am wondering about the reliability of it, I must say.

The Chairman: Can we hurry up this line of questioning? This matter arose the last time Mr. Kingsley was before us and it has not changed in this particular bill.

Senator Murray: If you like, I can reference the particular matters.

The Chairman: I know where it is in the bill, but it has not changed from the last one.

Senator Murray: There are a few changes. One provision is that an agreement may require valuable consideration to be provided in exchange for the information given. You could do that before, could you not? You could pay for those lists?

Mr. Kingsley: Yes. I still can.

Senator Murray: Did you?

Mr. Kingsley: I have, yes. It is also important to remember that in some provinces they have not changed their legislation to allow me to have access to the lists. Computerization is one issue, and lack of legislation in the provinces is another.

I would like to answer your main question about the accuracy of the lists. We have methodologists who work on staff at Elections Canada whose job it is to report, at any time, the accuracy of the list based on "just before" updates and "just after" updates.

M. Kingsley: C'est en marche pour l'Alberta.

Le sénateur Murray: Monsieur Kingsley, pourquoi a-t-on mis tant de temps? Où sont les autres? Où sont la Nouvelle-Écosse et les autres provinces des Prairies?

M. Kingsley: Nous obtiendrons la liste de l'Île-du-Prince-Édouard dès que l'élection sera terminée là-bas.

Le sénateur Murray: Il y a eu là une élection à peu près en même temps que l'élection fédérale, n'est-ce pas?

M. Kingsley: C'est la liste que nous avons utilisée pour la première élection avec registre. Pour l'Alberta et l'Île-du-Prince-Édouard, vous vous souviendrez peut-être que nous avons conclu un partenariat pour le partage des coûts et pour la création des listes.

Le sénateur Murray: Qu'en est-il des autres provinces? Si vous avez toutes celles-là, qu'en est-il de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick, du Manitoba et de la Saskatchewan? Pourquoi n'avez-vous pas ces listes?

M. Kingsley: Premièrement, elles ne sont pas absolument nécessaires pour que nous tenions une bonne élection. Deuxièmement, je dois conclure des ententes pour le partage des listes. Pour que mon bureau partage les listes, chacune doit être informatisée et comprendre le nom, l'adresse et la date de naissance de chaque électeur. Si ces listes ne comprennent pas ces détails, c'est comme si je cherchais 1 000 aiguilles dans 10 000 bottes de foin.

Le sénateur Murray: Vous avez le recensement de 1997, plus des données sur les permis de conduire, des statistiques démographiques et de l'information de Revenu Canada. J'ai des doutes quant à la fiabilité de l'information, je dois dire.

La présidente: Pouvez-vous conclure pour cette question? Nous en avons déjà parlé à la dernière visite de M. Kingsley, et rien n'a changé avec ce projet de loi.

Le sénateur Murray: Si vous le souhaitez, je peux citer les articles du projet de loi.

La présidente: Je sais où ils se trouvent dans le projet de loi, mais ils n'ont pas été modifiés.

Le sénateur Murray: Il y a quelques changements. Une disposition prévoit qu'en vertu d'un accord une contrepartie valable peut être fournie pour les renseignements. Vous pouviez le faire auparavant, n'est-ce pas? Vous pouviez payer pour ces listes?

M. Kingsley: Oui, je le peux toujours.

Le sénateur Murray: L'avez-vous fait?

M. Kingsley: Oui, je l'ai fait. Il importe aussi de rappeler que certaines provinces n'ont pas modifié leur loi afin de me donner accès aux listes. Il y a le problème de l'informatisation, mais aussi les problèmes législatifs des provinces.

J'aimerais répondre à votre principale question, au sujet de l'exactitude des listes. Nous avons à Elections Canada des spécialistes de la méthodologie qui doivent en tout temps pouvoir faire rapport sur l'exactitude de la liste en fonction des mises à jour «juste avant» et «juste après».

I can tell you that, on average, we have between 90 and 92 per cent of the names of electors on our lists. We have between 80 and 82 per cent of those at the right address. During the electoral process, when we send the notice of confirmation card, we send it to the address with the name that we have for that address, and through the revision process we say to people, "If you are not the person residing here, you have to get yourself revised."

This is an exhaustive revision system that is now the cornerstone of what happens between elections.

Senator Murray: All this happened after an enumeration in 1997. I do not quarrel with the state of the lists for the 1997 election. They were probably all right. You had an enumeration done. There was a lot of talk, when we discussed this before, about those lists being shared with provinces, municipalities, school boards and so forth for their elections. How many provinces, municipalities and school boards have taken advantage of this and used your lists, your national register?

Mr. Kingsley: Very few school boards; around 60 municipalities, including many in Nova Scotia. Winnipeg, certainly. In terms of the provinces, Newfoundland has a deal whereby they just take our list.

Senator Murray: There were six elections in the past year. Did any of those use the national register?

Mr. Kingsley: Ontario.

Senator Murray: Ontario used your list?

Mr. Kingsley: Yes.

Senator Murray: None of the others?

Mr. Kingsley: I cannot remember. I do not think so.

Senator Murray: Thank you.

Senator Lynch-Staunton: You will recall, Mr. Kingsley, that when we discussed switching from enumeration to the registry some of us objected. The main argument in favour of it was cost. We were told that we would save millions of dollars. It was difficult to get enumerators because there were thousands involved in a short period of time. I still think the enumeration process is the best process, because you hit every household. I am not impressed by the fact that it is 90 per cent here and 80 per cent there. It should be 100 per cent everywhere. The enumeration process was as close to 100 per cent as you could get.

The register has been proven to have errors, which is normal. Changes of address and so forth do not always catch up with the final list.

After all this time, will you still try to convince me that the new registry is an improvement, in terms of accuracy and numbers of electors, over the old enumeration system, leaving aside the cost of the enumeration system, which I know was very high?

I should like to think that, in a democracy, getting people on an election list should not have cost as its first consideration.

Je peux vous dire qu'en moyenne nous avons de 90 à 92 p. 100 des noms des électeurs sur nos listes. Pour ceux-là, dans 80 à 82 p. 100 des cas nous avons la bonne adresse. Pendant la campagne électorale, nous envoyons des cartes d'avis de confirmation d'inscription à l'adresse correspondant au nom que nous avons au registre, et pour la révision nous disons à ceux qui la reçoivent d'effectuer une révision s'ils ne sont pas la personne nommée sur la carte pour cette adresse.

C'est un système de révision complet, qui est au coeur même de ce qui se passe entre les élections.

Le sénateur Murray: Je ne me plains pas de l'état des listes pour l'élection de 1997. Elles étaient probablement exactes. Un recensement avait été fait. Lorsque nous en avons discuté auparavant, nous avons beaucoup parlé du partage de ces listes avec les provinces, les municipalités, les conseils scolaires et d'autres, pour des fins électorales. Combien de provinces, municipalités et conseils scolaires en ont profité et ont utilisé vos listes, à partir du registre national?

M. Kingsley: Très peu de conseils scolaires; environ 60 municipalités, dont bon nombre en Nouvelle-Écosse. Winnipeg, certainement. Pour les provinces, Terre-Neuve a conclu un accord et prend simplement notre liste.

Le sénateur Murray: Il y a eu six élections l'an dernier. A-t-on utilisé le registre national pour l'une d'entre elles?

M. Kingsley: En Ontario.

Le sénateur Murray: L'Ontario s'est servi de votre liste?

M. Kingsley: Oui.

Le sénateur Murray: Aucune autre province?

M. Kingsley: Je ne m'en souviens pas; je ne crois pas.

Le sénateur Murray: Merci.

Le sénateur Lynch-Staunton: Monsieur Kingsley, vous vous souviendrez que lorsque nous avons discuté de passer du recensement au registre, certains d'entre nous s'y opposaient. Le principal argument pour le registre, c'était le coût. On nous a dit qu'on épargnerait ainsi des millions de dollars. On nous disait qu'il était difficile de trouver des recenseurs parce qu'il en fallait des milliers pour une courte période. Je crois encore que le recensement est la meilleure des méthodes, parce qu'on visite chaque ménage. Je ne suis pas impressionné par vos chiffres de 90 p. 100 ici et 80 p. 100 là. Il faudrait que ce soit 100 p. 100 partout. Avec le recensement, on arrivait le plus près possible du 100 p. 100.

On a constaté que le registre comportait des erreurs, ce qui est normal. Les changements d'adresse, par exemple, ne se retrouvent pas toujours dans la liste finale.

Après tout ce temps, avez-vous toujours l'intention de nous convaincre que le nouveau registre est une amélioration, tant pour l'exactitude que pour le nombre d'électeurs, par rapport à l'ancienne méthode du recensement, si on laisse de côté le coût du recensement, qui, comme je le sais, était très élevé?

J'aime à croire qu'en démocratie on ne pense pas d'abord aux coûts lorsqu'il s'agit d'inscrire des gens sur une liste électorale.

Mr. Kingsley: If you allow me to put into the equation the very sophisticated revision system that we have put into place, my answer is yes, we have a better system now than we did then.

You say that door-to-door enumeration got as close to 100 per cent as you could get. Door-to-door enumeration got you 94 per cent or perhaps 94.5 per cent of the electors. With the register, I indicate a range between 90 and 92 per cent, depending upon where you are in the cycle.

Senator Murray: Six weeks before an election?

Mr. Kingsley: It depends where you are in the cycle of updates. It is the update cycles that matter.

Senator Murray: The thing about the enumeration is that it took place a few weeks before people went to vote.

Mr. Kingsley: You picked up 92 per cent of the names by door-to-door enumeration and you added 3 per cent through revision. Your 95 equated to 100. We all kissed the 5 per cent goodbye under the old regime.

Under the present system, those people can register on polling day at the very last minute, even if they are off the list. I have always said the fail-safe to a good computerized system that relies on so many other data banks has to be polling-day registration. We have it at the federal level. We also have targeted revision, which will be specified in detail for each riding, with the returning officer sharing the information with the candidates about where that will take place, and being influenced by the candidates as to where it should take place.

Old people's homes, high mobility apartments, student residences, and new development areas would all be targeted. We have been utilizing all the by-elections that have taken place so far, including the one going on now, to perfect these tools, so that when the next general election comes around, and through the work that the returning officers are achieving and performing for us right now, we will have identified at least 95 per cent of those areas.

Senator Lynch-Staunton: The participation rate in the last election was the lowest since the end of the war, at 68 per cent. Do you agree with me that one of the reasons was that a lot of people were not enumerated and, therefore, were not alerted, which enumeration does, that an election was taking place?

Mr. Kingsley: If they were not enumerated, they were not on the list. If they were not on the list, they could not have contributed to the low participation rate.

Senator Lynch-Staunton: Had they been enumerated, they would have had a paper in front of them telling them that on a certain day they would go to a certain poll to vote.

The Chairman: Senator, I believe Mr. Kingsley is referring to the fact that the low percentage rate was a percentage of the registered voters. They had already been registered. The actual participation rate may have been even lower, but the percentage rate that Mr. Kingsley is referring to is of the ones who were registered.

M. Kingsley: Si vous me permettez de mettre en balance notre système de révision très perfectionné, je vous répondrai oui, la méthode actuelle est supérieure à celle d'autrefois.

Vous dites que le recensement de porte en porte nous rapprochait de 100 p. 100. Avec le recensement de porte en porte, on inscrivait 94 p. 100 ou peut-être 94,5 p. 100 des électeurs. Avec le registre, j'ai dit qu'on obtenait de 90 à 92 p. 100 des électeurs, selon le moment du cycle.

Le sénateur Murray: Six semaines avant une élection?

M. Kingsley: Tout dépend du moment du cycle des mises à jour. C'est le cycle des mises à jour qui compte.

Le sénateur Murray: Le recensement avait lieu quelques semaines avant le scrutin.

M. Kingsley: On inscrivait 92 p. 100 des noms lors du recensement de porte en porte, puis s'y ajoutait 3 p. 100, par la révision. Votre 95 équivalait à 100. Avec l'ancien régime, pour les 5 p. 100 restants, on se disait: «Tant pis».

Avec le système actuel, ces gens-là peuvent s'inscrire le jour même du scrutin, à la dernière minute, même s'ils ne sont pas sur la liste. J'ai toujours dit qu'il fallait l'inscription le jour du scrutin pour rattraper les électeurs qui pourraient passer entre les mailles du filet du système informatisé dépendant de si nombreuses autres bases de données. C'est ce que nous avons pour les élections fédérales. Nous avons aussi la révision ciblée, déterminée pour chaque circonscription, pour laquelle le directeur de scrutin partage l'information avec les candidats quant aux lieux où elle se produira, suivant aussi en cela leurs conseils.

Les résidences de personnes âgées, les immeubles à logements où il y a beaucoup de déménagements, les résidences pour étudiants et les nouveaux ensembles résidentiels feront l'objet d'une révision ciblée. Nous avons profité de toutes les élections partielles qui ont eu lieu jusqu'ici, y compris celle en cours maintenant, pour perfectionner ces outils, de manière qu'à la prochaine élection générale, et grâce au travail actuel des directeurs de scrutin, nous aurons inscrit au moins 95 p. 100 de ces secteurs.

Le sénateur Lynch-Staunton: Le taux de participation à la dernière élection était le plus faible depuis la fin de la guerre, soit 68 p. 100. Êtes-vous d'accord avec moi si je dis que c'est parce que beaucoup de gens n'ont pas été recensés, et que par conséquent ils n'ont pas été suffisamment informés de la tenue d'une élection? Le recensement les aurait mis au courant.

M. Kingsley: S'ils n'ont pas été recensés, ils ne figuraient pas sur la liste. S'ils n'étaient pas sur la liste, ils n'étaient pas pris en compte dans le faible taux de participation.

Le sénateur Lynch-Staunton: S'ils avaient été recensés, ils auraient reçu un petit papier leur rappelant que tel jour ils devaient aller voter à tel bureau de scrutin.

La présidente: Sénateur, je crois que M. Kingsley signalait le fait qu'un faible taux de pourcentage, c'était un pourcentage des électeurs inscrits. Ils étaient déjà inscrits. Le taux de participation réel était peut-être même inférieur, mais le pourcentage dont parle M. Kingsley se rapporte aux électeurs inscrits.

Senator Lynch-Staunton: I will not get into a longer argument than that. You have already decided that my argument is erroneous. I still feel that the standard enumeration process, where people go from door to door and alert people that there is an election on, is much better for our system than the current one, which forces a person, if he does not tick off the appropriate place on his income tax form or do something else, to go voluntarily to register.

The American system is a registry system. Sometimes their elections have a participation rate of less than 50 per cent. I believe that one of the reasons for that is that the person has to go and register. Of course, down there you identify yourself as a member of a party or as an independent, which adds another burden to the whole process.

I like to think that our system of alerting people, of leaving them a slip of paper telling them where to vote, followed up by a card, kept them constantly aware of the fact that they had an obligation to vote. Now it has become more impersonal and less of an incentive.

Sorry for my rant.

The Chairman: I have allowed you to rant. Now we may get back to discussing the bill in front of us.

Senator Andreychuk: I thank Mr. Kingsley for attending and for adding something about Saskatchewan in the bill. I am pleased that we have now discovered Saskatchewan as a legitimate part of the Confederation. Having exercised our rights not to go onto daylight saving time, I trust it will work. I hope there will be some education specifically towards that, because the last act created a lot of confusion in some minds. Something extra has to be done in the way of preparation.

I want to touch on the registry for a moment. Some concern was expressed by myself and others that the registry was going to have access to information from Revenue Canada, drivers' licences, et cetera. Do you keep records of whether anyone has questioned the confidentiality of the information or whether that information has in any way been misused?

Mr. Kingsley: Yes, we do keep track of that. We have not had any instances, but approximately 800 Canadians have written to us to say that they wished to have their names removed from the register. Because we want to do that permanently, we put their names on a list of the people who do not want to be on the list.

We check at all times to ensure that, when we share the list with another jurisdiction, those names are not there. There is also another option. You can opt to have your name on the federal list but not have your name shared when you share with another jurisdiction. So, yes, we do keep track of that because of the very high importance of the personal information.

Senator Andreychuk: What were the reasons given by the 800? Was there some similarity?

Mr. Kingsley: There is no reason to be given. They just write in and say they wish to be removed. They do not need to give us a reason. We accept their decision. That is what the law says. It is

Le sénateur Lynch-Staunton: Je n'argumenterai pas plus longtemps. Vous avez déjà décidé que mon argument était faussé. Je crois tout de même que la méthode normale de recensement, quand des gens vont de porte en porte pour signaler aux électeurs qu'une élection approche, est bien supérieure pour notre régime à la méthode actuelle, qui force une personne à s'inscrire elle-même si elle pas coché la bonne case sur sa déclaration de revenus ou si elle n'a pas fait autre chose.

Le système américain est un système de registre. Parfois, le taux de participation aux élections est inférieur à 50 p. 100. Je crois que l'une des raisons à cela, c'est que l'électeur doit s'inscrire. En plus, là-bas, il faut se déclarer membre d'un parti ou indépendant, ce qui ne fait qu'alourdir le processus.

J'aime à croire que notre système qui avertit les électeurs, en leur laissant un bout de papier qui leur précise où ils doivent voter, suivi d'une carte, leur rappelle constamment qu'ils ont l'obligation de voter. Le nouveau système est plus impersonnel et incite moins les électeurs à exercer leur droit de vote.

Désolé pour cette longue déclaration.

La présidente: Je vous laissais parler. Nous pouvons peut-être maintenant revenir au projet de loi dont nous sommes saisis.

Le sénateur Andreychuk: Je remercie M. Kingsley d'être venu témoigner et d'avoir ajouté quelque chose sur la Saskatchewan dans le projet de loi. Je suis ravie qu'on ait découvert que la Saskatchewan faisait légitimement partie de la Confédération. Nous avons exercé notre droit de ne pas adopter l'heure avancée, et j'espère que cela marchera. J'espère qu'on diffusera de l'information sur le sujet, puisque la dernière loi a semé la confusion dans les esprits. Il faut faire quelque chose de plus pour nous préparer.

J'aimerais parler brièvement du registre. Moi-même et d'autres avons exprimé nos craintes au sujet du fait que le registre aurait accès à des données de Revenu Canada, des bureaux d'immatriculation de véhicules, et cetera. Avez-vous noté si quelqu'un avait remis en question la confidentialité des données ou si celles-ci avaient été employées à mauvais escient?

M. Kingsley: Oui, nous gardons des dossiers là-dessus. Il n'y a pas eu de cas d'abus, mais environ 800 Canadiens nous ont écrit pour demander que leur nom soit retiré du registre. Comme nous voulons que ce soit permanent, nous inscrivons leur nom sur la liste des personnes qui ne veulent pas figurer au registre.

Nous faisons toujours des vérifications pour nous assurer que lorsque nous partageons cette liste avec d'autres instances, ces noms n'y figurent pas. Il y a aussi une autre possibilité. Vous pouvez aussi demander que votre nom soit sur la liste fédérale, mais qu'il ne soit pas sur les listes que nous partageons avec d'autres instances. Alors oui, nous faisons un suivi, en raison de la très grande importance des renseignements personnels.

Le sénateur Andreychuk: Quelles raisons ont été invoquées par ces 800 personnes? Y avait-il des recoupements?

M. Kingsley: Ils n'ont pas à donner de raison. Ils n'ont qu'à écrire et demander que leur nom soit enlevé. Ils n'ont pas à nous fournir d'explication. Nous acceptons leur décision. C'est ce que

their perception of how they want to protect their privacy, and we accept that holus-bolus.

Senator Andreychuk: In the minister's comments on this bill, it was stated that this legislation is the greatest overhaul of the act in 100 years and that the act is outdated, et cetera. You have spent a great deal of time, on behalf of the Government of Canada I propose, accepting invitations to analyze other electoral systems, and to assist with building other electoral systems, both in the newly emerging states and in the developing world. Do you believe that this is a modern act that satisfies what I would call a maturing democracy? Bearing in mind that the Lortie commission went into detail on this, do you believe that the electoral system is independent, and, if not, should it be?

Mr. Kingsley: I do believe that without this statute we would still have a good electoral law in this country, one that has served Canadians well and has enabled us to distinguish ourselves as a leading democracy in the world. I also believe that the additions that this act contains to help improve that situation are positive and will help to enhance that reputation even more. I am firmly of the view that the Office of the Chief Electoral Officer is independent and that elections are therefore run independently.

I have indicated that there were areas where there could be improvements in terms of the perception with respect to the appointment of several layers of officers, but certainly not that of the Chief Electoral Officer.

Senator Andreychuk: With respect to those layers of officers, are you implying that it would be best to have those appointments made through some professional process or would you opt for the existing process, which has been identified as a patronage system?

Mr. Kingsley: I have been very clear about that in all newspaper interviews and other appearances. The preference that I have is that the Office of the Chief Electoral Officer, through a process based on merit, would select and appoint the returning officers. That is the regime that abides in several provinces, including the Province of Quebec. If that course were followed, several real problems would be solved. One problem is that of a perception that has been expressed to me through my Advisory Committee of Political Parties with which representatives I meet every two months, approximately. There is a perception on their part that, when a returning officer has been appointed through a Governor-in-Council appointment process, which is a government appointment, they are not sure that they get equal footing in the door of the returning officer.

Returning officers are bound to respect the law and the direction that I provide to them. If they do not, they do not just get slapped on the fingers. If they do not, it is against the law, they are committing a crime, and I would not hesitate to bring them before justice. However, it is a very difficult problem to overcome.

There is also a management problem, which was really initially at the core of what I was trying to achieve. That is that sometimes your 10-year cycle, from which your redistribution occurs, creates

dit la loi. C'est leur façon de protéger leur vie privée, et nous acceptons sans dire un mot.

Le sénateur Andreychuk: Dans les commentaires du ministre au sujet de ce projet de loi on disait que c'était le plus grand remaniement de la loi depuis un siècle, que la loi était désuète, et cetera. Vous avez dû passer beaucoup de temps, au nom du gouvernement du Canada, je présume, à accepter des invitations pour analyser d'autres régimes électoraux, et pour aider à l'élaboration d'autres régimes électoraux, soit dans les nouveaux États en émergence, soit dans les pays en développement. Estimez-vous que nous avons là une loi moderne qui convient à ce que j'appellerais une démocratie mûre? En gardant à l'esprit que la commission Lortie a examiné la chose en détail, croyez-vous que le régime électoral est indépendant, et, si ce n'est pas le cas, devrait-il l'être?

M. Kingsley: Je crois que sans ce projet de loi nous aurions tout de même une bonne loi électorale au Canada, qui a bien servi les Canadiens et qui a permis de nous distinguer comme l'une des principales démocraties du monde. Mais je crois aussi que les modifications du projet de loi destinées à améliorer la situation sont positives et contribueront encore plus à cette réputation. Je crois fermement que le Bureau du directeur général des élections est indépendant et que, par conséquent, les élections le sont aussi.

J'ai déjà dit qu'il y avait de la place pour des améliorations pour ce qui est de la perception, au sujet de la nomination de divers types d'agents, mais certainement pas dans le cas du directeur général des élections.

Le sénateur Andreychuk: Au sujet de ces divers types d'agents, voulez-vous dire qu'il serait préférable que ces nominations soient faites dans le cadre d'un processus professionnel, ou garderiez-vous le système actuel, dont on a dit qu'il reposait sur le favoritisme?

M. Kingsley: J'ai été très clair à ce sujet dans toutes les entrevues pour les médias, et ailleurs. Je préférerais que le Bureau du directeur général des élections, par un système fondé sur le mérite, choisisse et nomme les directeurs de scrutin. C'est le régime adopté par diverses provinces, y compris le Québec. Si on adoptait cette méthode, divers graves problèmes seraient réglés. Il y a d'abord le problème de perception, dont j'ai déjà parlé par l'intermédiaire de mon Comité consultatif des partis politiques, dont je rencontre les représentants tous les deux mois environ. Ils ont l'impression que lorsqu'un directeur de scrutin est nommé par le gouverneur en conseil, soit par le gouvernement, ils ne peuvent croire qu'ils sont sur un pied d'égalité pour obtenir ce poste.

Les directeurs de scrutin doivent nécessairement respecter la loi et les instructions que je leur donne. Autrement, on ne fait pas que les sermonner. S'ils ne respectent pas la loi, s'ils enfreignent la loi, ils commettent un crime, et je n'hésiterais pas à les traduire devant les tribunaux. C'est tout de même un problème très difficile à surmonter.

Il y a aussi des problèmes de gestion, qui étaient au cœur même de ce que je cherchais à accomplir. Nous avons parfois un cycle de 10 ans pour les remaniements de la carte électorale qui

all sorts of vacancies because in any riding wherein the geography is changed by one inch the returning officer automatically is no longer the returning officer unless and until he or she is reappointed.

At the last election, which was a significant election — well, every election from now on will be a very significant election; they have been that way since Confederation, but at the last election we were faced with the need to train returning officers with barely any time given as notice and with, I believe, over 75 per cent of the returning officers never having run an election before. These are my key 301 people in the field. I would simply ask you this: What business do you know of that would undertake to do something that has so much interface reaction with Canadians, and replace 75 per cent of their people and give them 10 days, seven days, and in some cases three days training? I was scared. I was much more scared of that than I was of what we would get with the register. I really do not want to face that again and I do not want my successors to face that again.

Senator Oliver: Would you like this bill amended to reflect your views?

Senator Andreychuk: Perhaps that is an answer. I think it should be.

Mr. Kingsley: I think I attempted to answer that question when I said, at the closing of my remarks, that the Chief Electoral Officer will come back in his next report and deal with all the topics that remain. This is one topic on which I will never give up.

Senator Pearson: My question is quite short and it is really an informational question. One of the things that you have been noted for in your tenure in this office is the expansion of the vote to everyone you can possibly find to expand it to, and in fact this contains an expansion to the returning officers. Is that right? The returning officers can now vote, whereas they could not vote before?

Mr. Kingsley: Yes.

Senator Pearson: I recently spent a few days in the United States. I was asked about people in prison being able to vote in our country. I could not remember whether it was contained in the act that someone who is in prison for a certain period of time loses the vote at a certain stage. Would that be after two years?

Mr. Kingsley: Effectively, their vote is removed if their term of imprisonment is two years or more; in other words, if they are confined to a federal penitentiary. That was the equation that was made. If someone is to be incarcerated in a federal penitentiary, his or her right to vote is effectively removed. That is how the statute reads now. If someone is in a provincial prison, then the right to vote generally applies. Those are two general rules.

Senator Pearson: Was there something in this bill that changed that?

Mr. Kingsley: There is nothing in this bill that changes that, but court judgments are popping up all over. Court judgments in the past have resulted in the statute's being worded the way it is now, but with prisoners successfully challenging it time after time. In some jurisdictions we are getting judgments deciding that the

créent des postes vacants, puisque pour toute circonscription dont la carte change, ne serait-ce que d'un pouce, le directeur de scrutin perd automatiquement son poste, à moins d'y être nommé de nouveau.

À la dernière élection, qui était très importante... il va de soi que toutes les élections seront désormais très importantes, comme l'ont été d'ailleurs toutes les élections depuis la Confédération. Mais à la dernière élection nous avons dû former les directeurs de scrutin avec un très court préavis, alors que, je crois, plus de 75 p. 100 d'entre eux n'avaient jamais participé à ce titre à une élection. Ce sont mes 301 principaux agents sur le terrain. Je vous pose la question: connaissez-vous une entreprise qui aurait une activité où il y aurait autant de contacts avec les Canadiens, et qui remplacerait 75 p. 100 de ses employés et leur donnerait à peine 10 jours de formation, et dans certains cas sept jours voire trois jours, de formation? J'étais épouvanté. Cela m'angoissait bien plus que le registre. Je ne veux pas revivre cette situation et je ne le souhaite pas non plus à mes successeurs.

Le sénateur Oliver: Voudriez-vous que le projet de loi soit modifié pour tenir compte de votre point de vue là-dessus?

Le sénateur Andreychuk: Voilà peut-être la solution. Il le faudrait.

M. Kingsley: Je crois avoir essayé de répondre à cette question lorsque j'ai dit, à la fin de mon exposé, que le directeur général des élections reparlerait des sujets restant dans son prochain rapport. C'est l'un des sujets que je n'abandonnerai jamais.

Le sénateur Pearson: Ma question est très courte et vise à recueillir de l'information. L'une des choses qui ont fait parler de vous depuis que vous êtes en poste, c'est le fait que vous ayez permis d'accorder le droit de vote à tous ceux que vous pouviez trouver, notamment les directeurs de scrutin. Est-ce vrai? Les directeurs de scrutin peuvent voter maintenant, alors qu'ils ne le pouvaient pas auparavant?

M. Kingsley: Oui.

Le sénateur Pearson: J'ai récemment passé quelques jours aux États-Unis. On m'a demandé si les détenus pouvaient voter au Canada. Je ne me souvenais pas si la loi prévoyait qu'un détenu perdait son droit de vote si sa condamnation durait un certain temps. Est-ce après deux ans de peine?

M. Kingsley: En effet, ils perdent leur droit de vote si leur peine de détention est supérieure à deux ans; autrement dit, s'ils sont dans un établissement fédéral. C'est ainsi qu'on a fixé la limite. Si quelqu'un est incarcéré dans un établissement fédéral, il ou elle perd automatiquement son droit de vote. C'est ainsi que le veut actuellement la loi. Si le détenu est dans un établissement provincial, en général il a le droit de voter. Ce sont deux règles générales.

Le sénateur Pearson: Est-ce que le projet de loi y change quelque chose?

M. Kingsley: Le projet de loi n'y change rien, mais les tribunaux rendent des décisions à ce sujet un peu partout. Les décisions précédentes des tribunaux ont donné lieu au libellé actuel de la loi, mais les détenus l'ont contesté avec succès à maintes reprises. Dans certaines provinces des décisions ont été

statute is constitutional the way it is, and in other jurisdictions, where they have made five years the cut-off for provincial elections, the court has said five years is too arbitrary a number.

It will be very difficult to arrive at the final conclusion respecting the rights of prisoners to vote. Essentially, the courts seem to be saying that the measure is not refined enough, that we are not taking into account the nature of the crime, or this aspect or that. Perhaps eventually there will be one regime where the judge will have to impose part of the sentencing to include that, based on criteria that would be established in the statute. That is a possibility. At this time, this bill does not deal with any of that.

Senator Pearson: No, and I realize that, but it is a very interesting question, because it is now a question of a right in the Charter of Rights and Freedoms.

With your knowledge of the American system, I hope you will be able to answer this question: If you are in jail in the United States, you are effectively disenfranchised for life. Is that correct?

Mr. Kingsley: That depends on the legislation in different states. In different states, there can be different thresholds as to what bans you from voting for life. Some people are banned from voting for life even after they have left jail.

Senator Pearson: That is what I meant. When I heard that, I thought this perhaps answered the question Senator Lynch-Staunton raised with respect to the low turnout in general elections. They are all disenfranchised. We do not do that. Once you are out of jail, you are re-enfranchised.

Mr. Kingsley: Yes, automatically. In this bill, the government has also removed the penalty for certain types of infractions that lost you your right to vote. That is no longer a penalty under this statute. There are other penalties, but you can no longer lose your right to vote for having committed an offence.

The Chairman: Unless you are in a federal prison.

Mr. Kingsley: I meant an offence under this statute.

Senator Beaudoin: My question is very simple. If you are sentenced to jail, you lose your liberty. Why do you have to lose something else? There is no valid reason for that. You lose your liberty because you have committed a crime, but to lose your vote because you have committed a crime is, to me, a non sequitur. It is not consequential. It is even worse, if we distinguish between two years and ten years, because it is arbitrary.

The Chairman: Again, I believe we may be asking a bit too much of Mr. Kingsley to answer that. That is a political matter.

Senator Beaudoin: In any event, I have made my point.

[Translation]

Senator Nolin: Mr. Kingsley, I have great respect for your independence and I would like to ask you a question about clause 375 of the bill, dealing with the registered agents of political parties. One of the previous witnesses, who works actively for a

rendues selon lesquelles la loi est constitutionnelle. Ailleurs, là où les élections provinciales ont lieu tous les cinq ans, au maximum, les tribunaux ont dit que cinq ans, c'était trop arbitraire.

Il sera très difficile d'arriver à une conclusion relative au droit de vote des détenus. Essentiellement, les tribunaux semblent dire que la mesure n'est pas suffisamment précise, qu'on ne prend pas en compte la nature du crime, ni tel ou tel autre facteur. Nous aurons peut-être un jour un régime dans lequel le juge en tiendra compte dans la détermination de la peine, selon des critères fixés par la loi. C'est possible. Pour l'instant, le projet de loi n'en traite pas.

Le sénateur Pearson: Non, je m'en rends bien compte, mais c'est une question très intéressante, puisqu'elle touche un droit conféré par la Charte des droits et libertés.

J'espère que votre connaissance du régime américain vous permettra de répondre à cette question: si vous êtes détenu aux États-Unis, vous perdez votre droit de vote pour toujours, n'est-ce pas?

M. Kingsley: Tout dépend de la loi de l'État. Dans divers États, les seuils sont différents pour ce qui vous interdit de voter à vie. Certains ex-détenus ont perdu leur droit de vote pour toujours, même après leur sortie de prison.

Le sénateur Pearson: C'est ce que je voulais dire. Quand j'ai entendu cela, je me suis dit que cela répondait peut-être à la question du sénateur Lynch-Staunton au sujet du faible taux de participation aux élections générales. Ils ont tous perdu leur droit de vote. Nous ne faisons pas cela ici. Une fois sorti de prison, vous pouvez voter de nouveau.

M. Kingsley: Oui, automatiquement. Dans ce projet de loi, le gouvernement a aussi supprimé la perte du droit de vote causée par certaines infractions. Il n'y a plus de pénalité en vertu de ce projet de loi. Il peut y avoir d'autres pénalités, mais vous ne perdez pas votre droit de vote parce que vous avez commis une infraction.

Le président: À moins d'être dans un établissement fédéral.

M. Kingsley: Je parle d'une infraction à cette loi-ci.

Le sénateur Beaudoin: Ma question est très simple. Si vous avez une peine d'emprisonnement, vous perdez votre liberté. Pourquoi perdre aussi tout le reste? Il n'y a pas de bonnes raisons. Vous perdez votre liberté parce que vous avez commis un crime, mais perdre son droit de vote parce qu'on a commis un crime, c'est à mon avis insensé. Il n'y a pas de lien direct. C'est même pire si on fait une distinction entre deux ans et dix ans d'emprisonnement, puisque c'est arbitraire.

La présidente: Là encore, je crois que nous en demandons un peu trop à M. Kingsley. C'est une question politique.

Le sénateur Beaudoin: Quoi qu'il en soit, j'ai dit ce que j'avais à dire.

[Français]

Le sénateur Nolin: Monsieur Kingsley, je respecte beaucoup votre indépendance et j'aimerais vous poser une question ayant trait à l'article 375 du projet de loi qui traite des agents enregistrés des partis politiques. Un des témoins précédents, actif au sein d'un

political party, explained the funding process for riding associations. Some of my colleagues who are not familiar with partisan life were no doubt surprised to hear what happens in Canada.

In your report, you state that following the 35th general elections, in 1993, you produced a report dated 1996. You spoke at length about financial transparency for riding associations. I do not see your recommendations reflected in the present bill. I see an improvement over the previous system, but it is hardly noticeable.

You are now going to have an additional registry. I do not know whether there were political parties or riding associations that, with the previous system, were able to appoint an agent. We do not see your recommendations in this bill. You will tell me that it is not your bill, that you are simply the one who enforces it, but I would still like to know what you find frustrating about it. Please be honest, open and forthcoming.

Mr. Kingsley: Those are three qualities that have always caused me problems. It is true that the recommendation itself cannot be found in the report. I must admit, however, that the provisions included in the bill only begin the disclosure process for riding associations. This means that we are expecting this improvement to allow us to penetrate the area a little more so that we might begin to have a feeling for what is happening, but it is not quite enough.

What we would like to see is expressed in the study undertaken by Professor Stanbury who, for the purposes of the royal commission, had referred to the riding association as being a "black hole" in the election process. I will come back to that later.

Senator Nolin: Unless it is amended.

It is up to you to decide, but I intend to revisit it as long as the matter has not been resolved once and for all. My report is based on the thesis that all Canadians are entitled to know, but maybe not everything. In the long run and in the near future, these matters and others relating to the funding of political activities in the country will have to be addressed.

There are other issues that were raised by other people and that have not been included in my report. I intend to study these issues before my next report so that I might include them. For example, during the nomination meetings, large sums of money are spent and contributions are made to various candidates without anyone's knowledge. It can cost between \$150,000 and \$200,000 simply to obtain the nomination. The amount for an individual can vary. As a general rule, people do not know who is contributing, nor do they know how much is given.

There are leadership races for the political parties. In my report I recommended that we should someday shed more light on the issue. I think that this should be done before the next federal

parti politique, nous a mis au fait de ce qui se passait en termes de financement dans les associations de circonscription. Certains de mes collègues qui ne sont pas familiers avec la vie partisane ont sûrement été étonnés d'entendre parler de pratiques qui peuvent avoir cours au Canada.

Dans votre rapport, suite à la trente-cinquième élection générale, en 1993, vous avez produit un rapport en date de 1996. Vous avez longuement traité de la question de la transparence financière des associations de circonscription. Je ne retrouve pas dans le projet de loi actuel la substance de vos recommandations. Je vois une certaine amélioration par rapport à l'ancien régime, mais à peine perceptible.

Vous allez maintenant avoir un registre additionnel. Je ne sais pas s'il y a des partis politiques ou des associations de circonscription qui, dans l'ancien régime, avaient le pouvoir de s'identifier à un agent. On ne retrouve pas dans le projet de loi actuel vos recommandations. Vous direz que ce n'est pas votre projet de loi, que vous en êtes simplement l'artisan, mais je veux quand même entendre vos frustrations sur la question. Soyez honnête, libre et volontaire.

M. Kingsley: Ce sont trois qualités qui m'ont toujours causé bien des soucis. Il est vrai que la recommandation comme telle ne se retrouve pas dans le rapport. Je dois admettre toutefois que les dispositions qui ont été incluses dans le projet de loi ne font qu'entamer le processus de divulgation des associations locales. C'est donc dire que nous nous attendons à ce que cette amélioration nous permette de rentrer un petit peu dans le domaine de sorte que nous commençons à sentir ce qui se passe, mais l'essentiel n'est pas là.

L'essentiel revient à l'étude du professeur Stanbury qui, pour fins de la commission royale, avait fait une étude qui parlait du «trou noir» dans le processus électoral qu'est l'association locale. C'est un autre sujet sur lequel je reviendrai.

Le sénateur Nolin: À moins que ce ne soit amendé.

M. Kingsley: C'est à vous de décider, mais j'ai l'intention de revenir là-dessus tant et aussi longtemps qu'on n'aura pas comblé ce trou une fois pour toutes. Mon rapport se base sur le postulat que tous les Canadiens ont le droit de savoir, mais peut-être pas certaines choses. À la longue et dans un avenir assez rapproché, si cela ne se fait pas tout de suite, cela devra se faire sur ce sujet et sur d'autres en ce qui concerne le financement des activités politiques au pays.

D'autres problèmes ont été soulevés par d'autres personnes qui ne sont même pas dans mon rapport. J'ai l'intention d'étudier ces problèmes avant mon prochain rapport afin de pouvoir les incorporer. Par exemple, lors des séances d'investiture, des sommes d'argent importantes sont dépensées et des contributions sont faites à différents candidats et on ne sait rien de tout cela. Cela peut aller de 150 000 ou 200 000 dollars simplement pour obtenir l'investiture d'un parti. Pour une personne, cela dépend. Règle générale, les gens ne savent pas qui contribue, ni quelles sommes d'argent sont fournies.

Il y a les courses à la direction des différents partis politiques. J'ai même fait la recommandation dans mon rapport qu'un jour il faudra faire la lumière sur cela. Selon moi, cela devrait arriver

elections. There is also a broader definition given to trusts instead of defining them simply in terms of electoral purposes.

Senator Nolin: I appreciate your transparency, but this involves the credibility of the system. Canadians who are asked and who agree, for very legitimate reasons, to volunteer or to make a financial contribution to a political party want to believe in a system that is transparent. They are willing to believe as long as they do not discover any misappropriation.

Mr. Kingsley: There are remedies for breach of trust. That is what a bill must do, it must try to prevent that type of thing and when it cannot be prevented, then it must be dealt with. No bill can prevent everything. We have not yet managed to prevent murders, etc.

Senator Nolin: But they are less frequent.

Mr. Kingsley: They are less frequent because people are being made to think about it.

Senator Nolin: When you made that recommendation in 1996, I assume that you had a look at what was happening in other jurisdictions, among them Quebec? Can you tell us what is happening in Quebec in terms of monitoring the activities of riding associations? Would that be one of the options that might apply to the federal act?

Mr. Kingsley: I remember having considered this, especially because at the time, my predecessor was Jacques Girard, who came from Quebec, but I must admit that I do not remember the answer. I suspect it is a more transparent system, but I cannot remember.

[English]

Senator Moore: Mr. Kingsley, under proposed section 368 of this bill, you have the authority to review the name of a political party upon application for registration.

Mr. Kingsley: Is that so?

Senator Moore: Recently, you ruled so with respect to the registration of the Canadian Reform Conservative Alliance Party. You and your colleagues are based here in Ottawa, but you went to Calgary, I believe, to make that announcement. Why was that?

Mr. Kingsley: Simply put, I made the decision on the Monday night of the week that we were to go, expecting that I would be making a decision by the end of that week. I decided to go to Calgary without knowing what the outcome of my decision would be. I did so for what I consider to be good reason.

When I was in Manitoba and made my decision concerning the floods, although many people did not necessarily agree with it, I found that, if you have the time and you do go to the place where the people have either made the request or are expecting an answer, being there conveys something more to them than just the decision. It is not a faceless Ottawa bureaucrat standing behind his or her desk making the decision.

d'ici les prochaines élections fédérales. Les fiducies également seront définies plus largement au lieu de l'être pour des fins électorales simplement.

Le sénateur Nolin: J'apprécie votre transparence, mais il en va de la crédibilité du système. Les Canadiens qui sont appelés et qui acceptent pour des raisons très légitimes de participer par leur bénévolat ou leurs contributions financières aux efforts des partis politiques veulent croire dans un système qui est transparent. Ils vont y croire tant et aussi longtemps qu'ils ne découvriront pas qu'il y a eu malversation.

M. Kingsley: Si malversation il y a eu, il y a des remèdes. C'est ce que doit faire un projet de loi, viser à les empêcher et là où on ne peut pas empêcher, en finir. Aucun projet de loi ne peut empêcher tout. On n'a pas réussi à empêcher des meurtres, et cetera.

Le sénateur Nolin: Mais la fréquence diminue.

M. Kingsley: Il y a diminution parce qu'on fait réfléchir les gens.

Le sénateur Nolin: Lorsque vous avez fait cette recommandation en 1996, je présume que vous avez examiné ce qui se passait dans d'autres juridictions, entre autres au Québec? Êtes-vous à même de nous dire ce qui se passe au Québec en ce qui a trait au contrôle des activités des associations de circonscription? Est-ce que cela fait partie des options qui pourraient s'appliquer à la loi fédérale?

M. Kingsley: Je me souviens d'avoir considéré cette question, surtout qu'à l'époque, mon prédécesseur était Jacques Girard, qui venait du Québec, mais je dois admettre que je ne me souviens pas de la réponse. Je soupçonnerais que c'est un système plus limpide sur ce plan, mais je ne peux pas me le rappeler.

[Traduction]

Le sénateur Moore: Monsieur Kingsley, en vertu de l'article 368 du projet de loi, vous avez le pouvoir d'examiner le nom d'un parti politique qui fait une demande d'enregistrement.

M. Kingsley: Vraiment?

Le sénateur Moore: Récemment, vous avez rendu une décision au sujet de l'enregistrement du Parti de l'Alliance réformiste conservatrice canadienne. Vous et vos collègues avez vos bureaux ici, à Ottawa, mais vous êtes allés à Calgary, je crois, pour en faire l'annonce. Pourquoi?

M. Kingsley: En résumé, j'ai décidé le lundi soir d'aller à Calgary, en présumant que la décision serait prête à la fin de la semaine. J'ai décidé d'aller à Calgary sans savoir quelle serait ma décision. Je l'ai fait pour une bonne raison, je crois.

Quand je suis allé au Manitoba rendre ma décision au sujet des inondations, beaucoup de gens n'étaient pas nécessairement d'accord avec moi, mais j'ai constaté que si on prend le temps d'aller là d'où vient la demande ou là où on attend une réponse, notre présence est importante pour eux, plus que s'ils ne recevaient qu'une décision. Il ne s'agit plus d'un bureaucrate anonyme d'Ottawa qui se cache derrière son bureau pour livrer sa décision.

Senator Moore: Is the national registered office of that party in Calgary?

Mr. Kingsley: Yes, the head office of the Canadian Alliance is in Calgary. Every time they come to one of my meetings, someone has to come from Calgary. When we send official correspondence, it goes to Calgary.

Senator Moore: I am surprised that they are not located in Ottawa, if they are a national party.

Senator Lynch-Staunton: We are again being asked to pass a bill, part of which we know will be challenged in court. I find these situations arising much too often. We know that third-party financing will be challenged, yet we will go ahead with it. Hopefully, this time the subject matter will be supported in the courts. I wish these contested items were taken care of before we passed legislation, rather than after.

Having said that, I wish to follow up on what Senator Moore said. I will resist the temptation, Mr. Kingsley, to take you to task for the decision that you took in allowing a new political party to take the name of an established one — one which it has been using for over 100 years. That matter is going to the courts and it is not for us to debate it here. However, it does bring up the question of the difficulty you have in these situations.

Whatever your decision, you are placed in an awkward position. Would you be receptive to an amendment of some sort that would give legal protection to an established party's name so that a new party would have to ensure that, in its name, it does not identify itself by using words that have already been allotted to an established party? It would be very difficult to do, for example, with the word "Canadian." However, it only belongs to one party. For example, if I wanted to create the Liberal Alliance of Canada and I registered that name, then that would be protected. Someone might then come up with a new republican party. This sounds unlikely, but I should like to see you liberated from the position of having to go to Calgary, or elsewhere. Is it possible to put in the act not only some kind of protection for established parties, as far as their name is concerned, but also some warning to a new party that they must identify themselves in such a way that there can be no confusion with an established party?

Mr. Kingsley: No matter what regime you put in place, and even if you remove the decision-making from the Chief Electoral Officer, there will always be a party that will contest if it feels that any part could resemble something in its name. We must not lose sight of the fact that, in Canada, we now have 10 political parties that are registered, plus two more that have met the test to be registered for the next election. At the previous election, we had 14 political parties. We have a regime that, while not unduly favouring the establishment of small parties, tends to encourage them to a certain extent.

I sit at the Advisory Committee of Political Parties with them. They have many complaints about how the law works. It is very salutary that the other parties have an opportunity to listen to that when I meet with all 10 of them at my advisory committee.

Le sénateur Moore: Est-ce que le bureau national du parti est enregistré à Calgary?

M. Kingsley: Oui, le bureau central de l'Alliance canadienne est à Calgary. Pour chacune de mes réunions, ils doivent envoyer quelqu'un de Calgary. Toute la correspondance officielle est adressée à Calgary.

Le sénateur Moore: Je m'étonne qu'ils n'aient pas un bureau central à Ottawa, s'il s'agit d'un parti national.

Le sénateur Lynch-Staunton: On nous demande d'adopter un projet de loi dont on sait qu'une partie sera contestée devant les tribunaux. Ce genre de situation se produit trop souvent à mon goût. Nous savons que le financement par les tiers sera contesté; pourtant nous allons de l'avant. J'espère que les tribunaux maintiendront ces dispositions. J'aimerais toutefois qu'on parle de ces questions contestées avant d'adopter une loi plutôt qu'après.

Cela étant dit, je veux poursuivre dans la même veine que le sénateur Moore. Monsieur Kingsley, je me retiendrai de discuter avec vous de la décision que vous avez prise qui permet à un nouveau parti politique de prendre le nom d'un parti établi — un parti qui existe depuis plus d'un siècle. Les tribunaux seront saisis de la question, et ce n'est pas à nous d'en débattre ici. Cela soulève toutefois la question des problèmes que vous avez en pareil cas.

Quelle que soit votre décision, vous êtes dans une situation délicate. Feriez-vous bon accueil à un amendement quelconque qui protégerait légalement le nom d'un parti établi, afin que tout nouveau parti doive s'assurer que son nom ne comporte pas de mots qui ont déjà été attribués? Cela pourrait se révéler difficile, par exemple, pour le mot «canadien». Pourtant, un seul parti le porte. Si par exemple je voulais créer l'Alliance libérale du Canada et que j'enregistrais ce nom, il serait alors protégé. Quelqu'un pourrait vouloir créer un nouveau parti républicain. C'est peu probable, mais j'aimerais vous éviter ce genre de voyages à Calgary, ou ailleurs. Est-il possible d'intégrer dans la loi non seulement une protection pour les partis établis pour ce qui est de leur nom, mais aussi un avertissement aux nouveaux partis, pour qu'ils choisissent un nom qui ne créera pas de confusion avec celui d'un parti établi?

M. Kingsley: Peu importe le régime que vous mettrez en place, et même si vous enlevez le pouvoir décisionnel du directeur général des élections, il y aura toujours un parti qui contestera s'il croit qu'un parti pourrait ressembler à quelque chose qui se trouve dans son nom. Il ne faut pas oublier qu'au Canada nous avons maintenant dix partis politiques inscrits, et encore deux autres qui répondent aux critères d'inscription pour les prochaines élections. Il y avait 14 partis politiques aux dernières élections. Nous avons un régime qui, même s'il ne favorise pas la création de petits partis, a quand même tendance à les encourager.

Je participe avec les partis au Comité consultatif des partis politiques. Ils se plaignent souvent des dispositions de la loi. Je trouve qu'il est très salutaire de permettre aux autres partis d'entendre ce que chacun a à dire lorsque les dix se réunissent avec moi.

We could eventually wind up with 15 or 20 parties. If the judgment is that you require only two candidates to form a political party in this country, then we will be at 25 or 50 parties in no time. The opportunity to issue tax credits is such a strong inducement that the parties will want to multiply like rabbits.

Having said that, despite the fact that these are difficult decisions, I am quite at ease recognizing that the Chief Electoral Officer must make those decisions. It is the same as with the Manitoba decision during the floods. You take the time to examine the facts and then you make a decision. You move on. You must move on. The essence of our statute is just that. I feel quite at ease about that. It is up to parliamentarians if they wish to see that amended.

Senator Lynch-Staunton: I am asking for your advice, particularly since you are talking about multiplicity of parties and, perhaps, having 25 someday. Would it not be better for the law to protect the names of parties rather than to leave it up to the discretion of one individual, which might be contested in the courts? I understand that our party will do that, as will the one in Saskatchewan. Who needs that sort of litigation?

Mr. Kingsley: My point is that there will be litigation, notwithstanding that. It will not be possible to have parties that do not take one part of another party's name. When you get to 20, 24 and 25 parties, the word "Democrat" will appear, as will the words "Liberal", "Progressive" and "Reform". They will appear in many places.

Senator Lynch-Staunton: Let them fight it out amongst themselves, then, and leave the government and the Chief Electoral Officer out of it. That is my point.

Mr. Kingsley: That is an option.

The Chairman: Another approach might be to have parties register their names and to have a registered trade-mark after it.

Senator Oliver: I have a supplementary question to the questions of Senator Nolin. It is my opinion that three words probably characterize the electoral laws in Canada: Transparency, fairness, accountability. One of the ways that I view you and your job is that you are kind of the chief overseer of finances for parties and elections.

It seems to me that, in view of the responses you gave to Senator Nolin, all this bill does is "open the door for you", to use your words. If you listen to what Professor Stanbury told the Lortie commission about the black hole, and if you concede that up to \$200,000 can, in nomination events, be used and not accounted for, that trust funds are not accounted for and that there are other money or financial problems, then now is the time to fix it.

As you know, sir, it takes a long time to get bills amending election laws through Parliament. If this one passes in the year 2000, it may be 2006 or 2007 before we get another crack at it. Why not fix it now? Is it not appropriate to bring in an

Nous pourrions éventuellement nous retrouver avec 15 ou 20 partis. Si vous croyez qu'il ne faut que deux candidats pour former un parti politique dans ce pays, il pourrait y avoir 25 ou 50 partis en un rien de temps. Un encouragement aussi intéressant que la possibilité d'accorder des crédits d'impôt incitera sans doute les partis à se multiplier comme des lapins.

Cela dit, malgré le fait que ces décisions soient très difficiles, je reconnais facilement que le directeur général des élections doit trancher. Il en va de même pour la décision sur le Manitoba au moment des inondations. Il faut prendre le temps voulu pour évaluer les faits et pour décider. Et on continue. Il faut poursuivre. C'est là l'essentiel de notre loi. Je me sens tout à fait à l'aise. C'est aux parlementaires de décider s'ils veulent un amendement.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je demande votre conseil, étant donné que vous parlez du grand nombre de partis, et du fait que nous pourrions en avoir 25 un jour. Ne serait-il pas préférable d'avoir une loi qui protégerait les noms des partis plutôt que de laisser cela au soin d'un particulier, ce qui pourrait être contesté devant les tribunaux? C'est ce que notre parti a l'intention de faire, ainsi que le parti provincial en Saskatchewan. Qui souhaite se retrouver avec ce genre de litige?

M. Kingsley: Je prétends que, peu importe, il y aura litige. Il ne sera pas possible de se retrouver avec des partis qui n'empiéteront pas sur le nom d'un autre parti. Lorsqu'on a 20, 24 et 25 partis, le mot «démocrate» apparaîtra, tout comme les mots «libéral», «progressiste» et «réformiste». Ces noms apparaîtront à plusieurs endroits.

Le sénateur Lynch-Staunton: Qu'ils s'entendent entre eux, sans faire intervenir le gouvernement et le directeur général des élections. C'est ce à quoi je voulais en venir.

M. Kingsley: C'est une possibilité.

La présidente: Nous pourrions aussi exiger l'enregistrement légal du nom du parti avec une marque de commerce déposée.

Le sénateur Oliver: J'ai une question supplémentaire aux questions posées par le sénateur Nolin. Je crois que trois mots peuvent qualifier les lois électorales au Canada: transparence, équité, imputabilité. Selon moi, vous avez le devoir de surveiller les finances pour les partis et les élections.

Il me semble que, étant donné les réponses que vous avez données au sénateur Nolin, tout ce que fait ce projet de loi, c'est, pour utiliser votre expression, «vous ouvrir la porte». Si vous écoutez ce qu'a dit le professeur Stanbury au sujet du trou noir lors de sa comparution devant la commission Lortie, et si vous acceptez que jusqu'à 200 000 \$ canadiens, pour l'investiture, peuvent être utilisés sans qu'on rende des comptes, et qu'on ne rend pas de comptes pour les fiducies, et qu'il y a aussi d'autres problèmes financiers, vous conviendrez sans doute que le moment est venu pour régler tout cela.

Comme vous le savez, monsieur, il faut beaucoup de temps pour faire adopter des projets de loi pour amender les lois électorales. Si ce projet de loi est adopté en l'an 2000, il nous faudra peut-être attendre jusqu'en 2006 ou 2007 pour avoir une

amendment now that will give you the power and the jurisdiction to oversee all election money in order that Canadians can be safeguarded?

One of the biggest things that hurts the democratic and electoral system we have in Canada today is the secrecy, privacy, and the problems of non-accountability and non-transparency of election and political money. Do you not agree?

Mr. Kingsley: The decision to proceed with the bill the way it was, was made in the House of Commons. They considered the testimony that I presented to them, and came to that conclusion. You have before you the same options, and you must come to your own conclusions about how you will handle the recommendations that I have made in the past.

I do not intend to go any further than I have already. I have gone the limit of my role. I would agree with you that the moment those measures are passed, be it this time or the next time, we will have a much more open system.

Senator Oliver: Your response did not deal with what I asked, so I guess I did not do a very good job of asking the question. Since there are so many evils that are not caught by Bill C-2, would the best thing be to amend it now and get the job done properly now? Do you understand that?

Mr. Kingsley: Oh, I understood that from your previous question, as well. I have answered to you that it is up to you to make that decision. I have done my best to give you the guidance that I can give. I have done my best to give the House of complaints at all, sir.

The Chairman: I do not believe it is Mr. Kingsley's role to suggest amendments. It is not his bill.

Senator Oliver: Both Senator Murray and Senator Lynch-Staunton asked you questions about the lists. Under section 71.34 it says that "...any person is guilty of an offence who requests the listing of the registrar of elections," and so on. You are familiar with the section. It ends by saying, "...for other than purposes described in section 71.35 or political purposes."

Do you have before you now complaints that these lists have been invading people's privacy, and have been used for purposes for which they were not intended?

Mr. Kingsley: I do not have such complaints. I have not received such complaints at all, senator.

Senator Oliver: Really. Thank you.

Mr. Kingsley: I would add one thing. This goes back to the point about the accuracy of the lists. We made a presentation at the Advisory Committee of Political Parties about the concession of the list, about its accuracy at any one time. We went into detail in front of all the political parties. I did the same thing with the House of Commons Committee on Procedure and House affairs, and I am ready to come back to this committee at any time, Madam Chair, to give you the same presentation so that I can

autre occasion. Pourquoi ne pas régler les problèmes maintenant? Ne serait-il pas approprié de proposer un amendement maintenant pour vous donner le pouvoir de surveiller tout l'argent dépensé pendant les périodes électorales afin de protéger les Canadiens?

Un des plus grands problèmes de notre système démocratique et électoral au Canada, c'est le manque de transparence, le manque d'ouverture, et le manque d'imputabilité et de transparence au niveau des fonds électoraux et politiques. N'êtes-vous pas d'accord?

M. Kingsley: C'est la Chambre des communes qui a formulé ce projet de loi. Ils ont pris mon témoignage en considération et sont arrivés à la conclusion que ceci est le projet de loi qu'il fallait présenter. Vous avez entendu le même témoignage, et vous devez décider par vous-mêmes comment recevoir les recommandations que j'ai faites.

Je ne veux pas aller plus loin. Je suis déjà à la limite de mon rôle. Mais je suis d'accord sur une chose: au moment où ces mesures seront adoptées, soit maintenant, soit la prochaine fois, le système sera beaucoup plus transparent.

Le sénateur Oliver: Vous n'avez pas répondu à ma question. Peut-être que je ne l'ai pas très bien formulée. Comme il y a beaucoup de problèmes que le projet de loi C-2 ne règle pas, ne devrions-nous pas le modifier maintenant, pour que tous ces problèmes soient réglés? Comprenez-vous ma question?

M. Kingsley: J'avais déjà compris ce que vous vouliez dire. Mais je vous donne la même réponse: c'est à vous de prendre cette décision. J'ai fait de mon mieux pour vous donner les meilleures recommandations que je puisse vous donner. J'ai fait de mon mieux pour donner les meilleures recommandations que je puisse donner à la Chambre des communes. J'ai fait la même chose ici, de façon très directe.

La présidente: D'après moi, ce n'est pas à M. Kingsley de proposer des modifications. Ce n'est pas son projet de loi.

Le sénateur Oliver: Le sénateur Murray et le sénateur Lynch-Staunton vous ont posé des questions au sujet des listes. À l'article 71.34 nous lisons: «commet une infraction quiconque demande que soit inscrit au registre des électeurs...», etc. Vous connaissez bien cette disposition. Elle se termine ainsi: «... sauf en application de l'article 71.35 ou à des fins politiques».

Est-ce qu'on s'est plaint que ces listes empiètent sur la vie privée des gens et sont utilisées pour des objectifs non énoncés dans la loi? Si vous avez reçu des plaintes, pouvez-vous nous en parler?

M. Kingsley: Je n'ai pas reçu de plaintes. Je n'ai reçu aucune plainte de cette sorte, sénateur.

Le sénateur Oliver: Bon. Merci.

M. Kingsley: J'aimerais ajouter quelque chose. Cela nous ramène à la question de la précision des listes. Nous avons présenté un exposé devant le Comité consultatif des partis politiques sur la confection des listes et leur précision. Nous sommes entrés dans les détails devant tous les partis politiques. J'ai fait la même chose devant le Comité de la procédure et des affaires de la Chambre. Et, madame la présidente, je suis prêt à comparaître à nouveau devant vous à n'importe quel moment pour

address, in a much more intelligent way than I have been able to do this evening, all the questions put to me about the accuracy of the register. I would very much appreciate that opportunity.

The Chairman: I thank you very much for your offer. We will certainly consider it, and we may well take you up on it.

Senator Murray: I cannot speak for the rest of the committee, but I, for one, would love to hear it. As you will have perceived, I am somewhat uneasy. I think that your basic building block must be the provincial electoral lists. You only have one or two for sure, and the others are coming. I am worried about that.

The Chairman: We will consider your offer to make a presentation. I expect you will be getting an invitation.

Senator Fraser: Mr. Kingsley, I am sure you are aware that the Liberal Party of Canada voted at its recent convention to begin the process of extending control over the financing process to the nomination process.

Mr. Kingsley: Right.

Senator Fraser: Life being what it is, and political parties being volunteer organizations, I suspect that we can assume that we will not get the full rigour of this system set up right away, first time out, for nomination proceedings. Given your experience, if the Liberal party were to come and ask you, what would you recommend as the single most important change to make to start out?

Mr. Kingsley: Impose limits and require that contributors be identified.

Senator Fraser: It is that simple.

Mr. Kingsley: Yes, those two things.

Senator Fraser: The bill gives you up to six months to get ready under this regime. Assuming it passes pretty well as we see it, what period of time do you think that you actually need?

Mr. Kingsley: We have not been able to pin that one down completely, despite our planning, because there are extensive portions of work that have to be done, including the registration system and new software that has to be developed. We have to revise. I know this sounds picayune, but there are practically 175 forms that have to be redone. All the training manuals have to be redone. We are talking about hundreds of thousands here. To achieve all that requires a certain amount of time.

As I have explained to previous committees in the past, we do preparatory work only before the statute is passed, when it has reached this kind of stage. We bring stuff to what is called "camera-ready." That is the thinking work, and it so happens that it is the less expensive work. It is when you give out the contract to print that you are actually incurring the big expenditures.

We do not have a final date, but I will tell you one thing. I have made this known, and my colleague from *Hill Times* will tell you this, and it has been in other newspapers, that I have identified the point of convergence for all of our planning for new systems as

vous présenter le même mémoire. Cela me permettra de répondre à toutes vos questions sur l'exactitude du registres de façon plus intelligente que je ne l'ai fait ce soir. J'aimerais bien avoir cette possibilité.

La présidente: Merci. Nous allons prendre cela en considération, et nous pourrions bien vous inviter.

Le sénateur Murray: Je ne peux pas parler pour les autres, mais moi j'aimerais bien entendre cet exposé. Vous aurez déjà compris que je ne suis pas à l'aise avec tout cela. Il faut qu'on commence par les listes électorales des provinces. Il n'y en a qu'une ou deux, et les autres s'en viennent. Cela m'inquiète.

La présidente: Nous allons prendre votre offre en considération. Vous allez probablement être invité à comparaître.

Le sénateur Fraser: Monsieur Kinsley, comme vous le savez sans doute déjà, à son dernier congrès, le Parti libéral du Canada a décidé de commencer à étendre le contrôle du processus de financement au processus d'investiture.

M. Kingsley: Oui.

Le sénateur Fraser: La vie étant ce qu'elle est et les partis politiques étant des organismes composés de bénévoles, je crois que l'on peut présumer que ce système ne sera pas créé dans toute sa rigueur immédiatement, à temps pour les prochaines mises en candidature. À la lumière de votre expérience, si le Parti libéral devait le demander, quel serait le changement le plus important que vous nous recommanderiez d'adopter?

M. Kingsley: L'imposition de limites et l'identification obligatoire des donateurs.

Le sénateur Fraser: C'est si simple que ça.

M. Kingsley: Oui, ce sont les deux recommandations.

Le sénateur Fraser: Le projet de loi vous donne jusqu'à six mois pour vous préparer à ce nouveau régime. En présumant que le projet de loi soit adopté à peu près dans sa forme actuelle, combien de temps vous faudrait-il vraiment?

M. Kingsley: Nous ne pouvons le dire avec toute la précision voulue, malgré notre planification, parce qu'il y a énormément de travail à faire, y compris au niveau du système d'enregistrement et des nouveaux logiciels à préparer. Nous devons tout revoir. Cela peut vous sembler tatillon, mais il y a à peu près 175 formules à refaire. Il faut revoir tous nos manuels de formation. Il s'agit ici de centaines de milliers. Il faudra un certain temps pour abattre cette tâche.

Comme je l'ai déjà expliqué lors de comparutions devant d'autres comités par le passé, nous commençons le travail préparatoire seulement avant que la loi ne soit adoptée, lorsque le projet de loi en est rendu à une certaine étape. Nous n'arrêtons le travail sur la documentation qu'à l'étape dite «prêt à photographier». C'est la partie intellectuelle du travail qui coûte donc moins cher. On engage de grosses dépenses le jour où l'on signe le contrat avec l'imprimeur.

Vous n'avez pas encore de date précise en tête, mais je vous dis ceci. J'ai déjà rendu ceci public, et mon collègue du *Hill Times* vous le confirmera, et le tout s'est retrouvé dans d'autres journaux aussi, mais j'ai déjà identifié le point de convergence au niveau de

September 1, 2000 – new systems whether or not Bill C-2 passes, because we have new systems whether the bill passes or not.

Everything is computerized now except the act of voting. If ever you are interested, we will share with you all the systems that we have. They are quite sophisticated. We are recognized worldwide as being state of the art in terms of management of an electoral office.

Obviously, depending upon when you pass the law, you being the Senate and Parliament as a whole, I will see if I can meet that point of convergence by asking my colleagues, with the various projects that they have, if they can compress the time, or whatever, to meet that date. I should like to feel that I am ready with this new statute on September 1, 2000. That is the feeling that the Chief Electoral Officer would like to be going to bed with on the night of September 1, 2000.

The Chairman: Mr. Kingsley, I thank you for attending tonight and for answering our questions so articulately.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, April 13, 2000

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-2, respecting the election of members to the House of Commons, repealing other acts relating to elections and making consequential amendments to other acts, met this day at 10:45 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: We have before us this morning Mr. Aaron Freeman, who is a board member from Democracy Watch. Mr. Freeman has been in correspondence with some of us recently.

The floor is yours, Mr. Freeman. Please proceed.

Mr. Aaron Freeman, Board Member, Democracy Watch: I should like to thank you for the opportunity to speak on this piece of legislation that really forms the cornerstone of the democratic process in Canada. It has long been recognized in Canada that knowing who finances the political process is essential and has what the Barbeau committee in the 1960s referred to as a cleansing effect on politics.

Bill C-2 represents the first time in more than 15 years that Parliament has made amendments to the party financing system in any kind of meaningful way. Citizens groups, in the process of Bill C-2, played by the rules. We organized ourselves around a series of sensible, easy to implement recommendations that would close the loopholes and make the system of political fundraising cleaner and more democratic. Those recommendations were based on the government's own Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing chaired by Pierre Lortie, a series of annual

la planification de tous nos nouveaux systèmes, et ce sera le 1er septembre de l'an 2000 — ces nouveaux systèmes seront là, que le projet de loi C-2 soit adopté ou non, parce qu'il y aura de nouveaux systèmes, que le projet de loi soit adopté ou pas.

Tout est maintenant informatisé, sauf le mode de scrutin. Si jamais cela vous intéresse, nous vous communiquerons les renseignements sur tous les systèmes que nous avons. Ils sont tout à fait perfectionnés. Le monde entier reconnaît que nous sommes à la fine pointe des réalisations en matière de gestion d'un bureau électoral.

De toute évidence, et selon le moment où la loi sera adoptée, par le Sénat et le Parlement dans son ensemble, je verrai si je peux respecter ce point de convergence en demandant à mes collègues, vu l'état de leurs propres travaux, s'ils peuvent agir en toute célérité afin de respecter ce délai. J'aimerais bien que tout ce qui entoure cette nouvelle loi soit fin prêt pour le 1^{er} septembre de l'an 2000. Enfin, si c'était là l'état de la situation le soir du 1er septembre de l'an 2000, votre directeur général des élections pourrait dormir sur ses deux oreilles.

La présidente: Monsieur Kingsley, merci d'être venu ce soir et d'avoir répondu si éloquemment à nos questions.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 13 avril 2000

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-2, Loi concernant l'élection des députés à la Chambre des communes, modifiant certaines lois et abrogeant certaines autres lois, se réunit aujourd'hui à 10 h 45 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Nous recevons ce matin M. Aaron Freeman, qui est membre du conseil d'administration de Démocratie en surveillance. M. Freeman nous a écrit récemment.

Vous avez la parole, monsieur Freeman. Allez-y.

M. Aaron Freeman, membre du conseil d'administration, Démocratie en surveillance: Je vous remercie de cette occasion de vous parler de ce projet de loi qui est la pierre angulaire du processus démocratique au Canada. On sait depuis longtemps, au Canada, qu'il est essentiel de connaître les bailleurs de fonds du processus politique, et que cela a un effet purificateur sur la politique, comme le rappelait le comité Barbeau dans les années 60.

Le projet de loi C-2 est la première modification importante que le Parlement apporte au système de financement des partis depuis 15 ans. Dans le processus d'élaboration du projet de loi, les groupes de citoyens ont suivi les règles. Nous nous sommes organisés pour présenter une série de recommandations raisonnables et faciles à mettre en oeuvre qui élimineraient les échappatoires et nettoieraient et démocratiseraient le système de financement politique. Nos recommandations étaient fondées sur le rapport de la Commission royale d'enquête sur la réforme

reports from Canada's Chief Electoral Officer, and a survey of every other jurisdiction in North America.

We have the support of 47 organizations from every region in Canada, from major national organizations down to smaller community organizations. They include health groups, community economic development groups, environmental groups, youth groups, consumer groups — all organizations that recognize that as long as wealthy special interests can gain preferential access to the political system using money, the people who care about health care, about consumer rights, about the environment and so on are going to face a struggle that is that much harder to wage. It is going to be that much harder to have their voices heard above those of moneyed interests.

We put forward our recommendations before the bill was introduced, during the consultations in the House and now here in the Senate. These concerns have to date been, for the most part, ignored. Under Bill C-2 the well-known loopholes in Canada's electoral finance system are still there. With no legal obligation to inform the public, donors can still hide their donations by donating to riding associations, by donating to MPs between elections, or, as we recently learned from the Canadian Alliance, to leadership campaigns. The public would still not receive information about what is disclosed until up to 18 months after the donation is made. There would still be no limit whatsoever on how much donors can give to politicians to try to influence the political process.

All of those loopholes remain despite the fact that they have been closed in other jurisdictions. Quebec and Ontario place limits on donations. Quebec has banned contributions from corporations and unions. In the United States, all donations to presidential candidates are disclosed on a monthly basis, right up to the election. In the four years that I have been examining this issue, not one person in Elections Canada, in the political process, or in the fundraising in the party realm has been able to give me any kind of technical reason why we cannot have at least quarterly reporting of donations here in Canada.

Either when drafting Bill C-2 or through the amendment process, Parliament could have considered raising its accountability standard closer to that of Mexico, which has just implemented a full system of public financing. About 70 per cent of the formula is based on the percentage of popular vote the party received and 30 per cent is divided equally among the parties, which allows smaller and newer parties a chance to participate meaningfully.

This morning, Democracy Watch released information about an industry lobbyist who chairs the fundraising activities of the Secretary of State for International Financial Institutions. At the same time, this man lobbies the federal government on behalf of financial institutions, including the Department of Finance. It is that sort of conflicts that the loopholes invite and exacerbate.

électorale et le financement des partis présidée par Pierre Lortie, à la demande du gouvernement, sur une série de rapports annuels du directeur général des élections et sur une étude de l'ensemble des administrations publiques en Amérique du Nord.

Nous avons le soutien de 47 organismes de toutes les régions du Canada, des grandes organisations nationales aux plus petites organisations communautaires. On y retrouve des groupes de santé, des groupes d'expansion économique communautaire, des groupes environnementaux, des groupes de jeunes, des groupes de consommateurs, enfin, toutes les organisations qui ont compris que tant que des groupes d'intérêts aux goussets bien garnis ont un accès préférentiel au régime politique, grâce à leur argent, les personnes qui ont à coeur la santé, les droits des consommateurs, l'environnement et le reste auront du mal à se faire entendre. Leur voix est d'autant plus faible quand d'autres sont amplifiées par l'argent.

Nous avons présenté nos recommandations avant le dépôt du projet de loi, pendant les consultations à la Chambre et maintenant ici, au Sénat. Jusqu'ici, ces préoccupations n'ont dans l'ensemble pas été prises en compte. Le projet de loi C-2 n'a pas éliminé les échappatoires bien connues du régime de financement électoral au Canada. Sans obligation légale d'informer le public, les donateurs peuvent toujours cacher leurs dons en les adressant à des associations de comté, à des députés entre les élections ou, comme nous l'avons récemment appris de l'Alliance canadienne, pendant des campagnes à la direction du parti. Le public ne recevra toujours de renseignements sur ce qui est divulgué que 18 mois après que le don aura été fait. Il n'y aura toujours aucune limite aux dons faits aux politiciens dont le but est d'influencer le processus politique.

Toutes ces lacunes demeurent, malgré le fait qu'ailleurs, on les ait corrigées. Le Québec et l'Ontario ont plafonné les dons. Le Québec a interdit les contributions de la part d'entreprises et de syndicats. Aux États-Unis, tous les dons effectués à des candidats à la présidence sont divulgués mensuellement, jusqu'au jour de l'élection. J'étudie la question depuis quatre ans et jusqu'ici, personne ni à Elections Canada ni ailleurs dans le monde politique ou dans celui des campagnes de financement de partis, n'a pu me fournir de raisons techniques pour expliquer qu'on ne puisse présenter de rapports trimestriels sur les dons, ici, au Canada.

Pendant la rédaction du projet de loi C-2 et son processus d'amendement, le Parlement aurait dû envisager d'adopter des normes de responsabilisation aussi élevées que celles du Mexique, qui vient de mettre en oeuvre tout un régime de financement public. Selon la formule adoptée, environ 70 p. 100 du financement est fondé sur le pourcentage du vote populaire reçu par le parti et 30 p. 100, est divisé également entre les partis, ce qui permet aux petits et aux nouveaux partis de participer de manière significative au processus.

Ce matin, Démocratie en surveillance a publié des renseignements sur un lobbyiste industriel qui préside la campagne de collecte de fonds du secrétaire d'État pour les institutions financières internationales. Le même homme agit comme lobbyiste auprès du gouvernement fédéral au nom des institutions financières, y compris auprès du ministère des

To be sure, some of our recommendations have been promoted by a few parliamentarians. In November, Don Boudria was asked by a journalist about quarterly disclosure of political donations. He said he was open to the idea, but he failed to translate that into an amendment of the bill. In the end, the House of Commons chose to leave the status quo in place — that is, to keep the loopholes that allow wealthy interests preferred access to the political process. They did so, despite the interventions of citizens groups. For the first time ever with election legislation, they did so without the consent of opposition parties. Everyone but the Liberals has been playing by the rules, and we have generally been ignored.

Here, in the Senate, some senators have expressed concerns about transparency in Canada's political finance system. Speaking in the Senate, Senator Oliver said "transparency with regard to those who donate money to influence the political process is a necessity. Secrecy in this area does nothing but undermine public confidence." Senator Di Nino has also made good arguments in favour of public financing. However, all indications are that other senators have not joined in to defend these concerns — at least not where it counts, which is in the bill. Senator Dan Hays, who was quoted in *Macleans* magazine three weeks ago, said "My own preference, speaking here as a political activist, not as a parliamentarian, would be for greater disclosure at the riding level." It is unclear to me why Dan Hays the political activist would be willing to push for disclosure while Dan Hays the parliamentarian would feel that hiding political donations is acceptable.

Here, at the tail end of the process, at the stage of sober second thought, I would like to make an offer to the senators on this committee and in the broader Senate. If we can give you concrete, irrefutable proof that the loopholes in Canada's disclosure system not only exist but are being exploited to hide political donations to political parties or candidates, will you amend Bill C-2 to close those loopholes and send it back to the House for approval? I would greatly appreciate an answer to that question from the honourable senators in this room today, and I look forward to any questions that you might have.

Senator Andreychuk: Thank you for your presentation. We all received a letter from you, and there has been some debate as to whether we can comply. I replied to your letter and requested further information from you. However, I have not received it. I requested a letter from you explaining your definition of "finances." What is the definition that you were using? It is important to me.

Mr. Freeman: The definition of "finances," as in fundraising?

Senator Andreychuk: Yes. What is your definition of the word "fundraising," and on what basis do you use it?

Finances. Les lacunes dont nous parlons permettent ce genre de conflits et les exacerbent même.

Il va de soi que certaines de nos recommandations ont été chaleureusement accueillies par quelques parlementaires. En novembre, un journaliste a demandé à Don Boudria s'il y aurait une divulgation trimestrielle des dons aux partis politiques. Il a dit qu'il ne rejetait pas l'idée, mais il ne l'a pas intégrée au projet de loi. Au bout du compte, la Chambre des communes a maintenu le statu quo — les lacunes demeurent et permettent aux riches d'avoir accès au processus politique. Cela s'est produit malgré l'intervention des groupes de citoyens. Pour la première fois, pour une loi électorale, on a agi sans le consentement des partis de l'opposition. Tout le monde à l'exception des libéraux a suivi les règles, mais on ne nous a pas écoutés.

Ici, au Sénat, des sénateurs se sont inquiétés de la transparence du système de financement politique au Canada. S'adressant au Sénat, le sénateur Oliver a déclaré: «La transparence s'impose dans le cas de ceux qui donnent de l'argent en vue d'influer sur le processus politique. Le culte du secret en ce domaine ne fait que saper la confiance du public.» Le sénateur Di Nino a aussi présenté de bons arguments en faveur du financement public. Toutefois, tout porte à croire que les autres sénateurs ne leur ont pas emboîté le pas pour défendre ces préoccupations — du moins, pas là où ça compte, c'est-à-dire au moyen de ce projet de loi. Le sénateur Dan Hays, cité il y a trois semaines dans la revue *Macleans*, aurait dit que ce qu'il préférerait, en tant que militant et non en tant que parlementaire, serait une plus grande transparence à l'échelle des comtés. Je ne vois pas très bien pourquoi Dan Hays le militant veut davantage de transparence alors que Dan Hays le parlementaire estime qu'il est acceptable de cacher les dons politiques.

Ici, à la fin du processus, à l'étape du second examen objectif, j'aurais voulu présenter une offre aux sénateurs du comité, ainsi qu'aux autres sénateurs. Si nous pouvons vous donner des preuves concrètes et irréfutables de l'existence des lacunes du système de divulgation au Canada et de leur exploitation dans le but de cacher des dons politiques à des partis ou à des candidats, êtes-vous prêts à modifier le projet de loi C-2 pour éliminer ces échappatoires et à le renvoyer pour approbation à la Chambre de communes? J'aimerais beaucoup que les honorables sénateurs répondent aujourd'hui à cette question, ici même, et je répondrai volontiers aux vôtres.

Le sénateur Andreychuk: Merci pour votre exposé. Nous avons tous reçu votre lettre et nous avons discuté de la réponse à y donner. J'ai répondu à votre lettre en vous demandant davantage d'informations, que je n'ai pas reçues. J'ai reçu une lettre où vous expliquiez votre définition du mot «finances». Quelle définition avez-vous utilisée? C'est important pour moi.

M. Freeman: La définition de «finances», comme dans une activité de financement?

Le sénateur Andreychuk: Oui. Comment définissez-vous «activité de financement» et comment utilisez-vous ce terme?

Mr. Freeman: “Fundraising” would be assisting in organizing any effort that is intended to direct funds to a political party or candidate. I am not sure if I can be clearer than that.

Senator Andreychuk: In your submission today, you talked about abuses and loopholes. In the 1960s and 1970s I was involved in encouraging those elements of our society who have difficulty becoming candidates and I was often asked to donate \$10 or \$20 to make sure that there were more women and more people from visible minorities. Do you intend to attract those kinds of donations? I simply would never keep records of that.

Mr. Freeman: No. I agree with the threshold concept contained in the Canada Elections Act. Below a certain threshold, which is currently \$100, those donations do not need to be disclosed.

My goal here is not to create another level of bureaucracy, especially not for the constituency level, which is based on voluntary labour most of the time. We are concerned about the loopholes that allow people to donate without disclosing whatsoever. We have not taken a position on those donations that are below \$100 except to say that when the donation is disclosed, it must be a cumulative donation, which presently is not explicit in the act. In theory, right now you could write 100 cheques for \$99 and that wouldn't be caught by the disclosure regime. That is a small loophole that we would like to see closed. I would certainly support efforts to encourage people who are under-represented in public office to run for office.

Senator Andreychuk: In your initial statement, you indicated that part of the difficulty is that wealth is so concentrated, which could have an inordinate influence on our democratic system. I am inclined to agree with you. What do you say, however, about the fact that there are some credible environmental issues, public issues and social issues that wealthy individuals contribute to sometimes? By so doing, the organization representing one particular philosophy captures the subject matter. I am thinking back to issues like the seal hunt. Most of us may have thought originally that there was a humane approach to seals and animal rights. However, it was only after an international spotlight had been placed on it that we began to reflect on what it was doing to our aboriginal peoples and their economic base. Huge finances seemed to be flowing to what were allegedly NGOs, and they influenced the democratic process. Are you advocating some sort of restraints on NGOs who also become issue oriented?

Mr. Freeman: As our submission outlines, we are in favour of third-party spending, which may surprise some of the senators on the committee and may surprise some of the previous guests that you have had here. I think there is a difference between talking about organizations like environmental groups and other NGOs and talking about the Government of Canada. The Government of Canada makes laws; the International Fund for Animal Welfare does not. I am not trying to minimize the role that the NGOs play in a democratic process, which is a legitimate role. However, the political process, namely the government, is overseen and financed by taxpayers. When it all comes down to it, they make the laws.

M. Freeman: Une «activité de financement» est la collaboration à l'organisation de tout effort visant à faire parvenir des fonds à un parti politique ou à un candidat. Je ne saurais être plus clair.

Le sénateur Andreychuk: Dans votre mémoire, vous avez parlé d'abus et d'échappatoires. Dans les années 60 et 70, j'ai travaillé à encourager les personnes de notre société qui avaient du mal à se présenter comme candidats. On m'a souvent demandé de donner 10 \$ ou 20 \$ pour encourager les femmes et les membres des minorités visibles. Voulez-vous attirer ce genre de dons? Je ne garderais jamais de dossiers de ce genre.

M. Freeman: Non. Je suis en faveur du seuil proposé dans la Loi électorale du Canada. En deçà du seuil, qui est actuellement de 100 \$, les dons n'ont pas à être divulgués.

Mon objectif n'est pas de créer un autre palier de bureaucratie, surtout pas au niveau des circonscriptions, où travaillent habituellement surtout des bénévoles. Nous sommes préoccupés par les lacunes qui permettent à des gens de faire des dons sans divulgation aucune. Nous n'avons pas de position au sujet des dons de moins de 100 \$, sinon en précisant que la divulgation des dons doit être fonction des dons cumulatifs, ce qui n'est pas expliqué actuellement dans la loi. En théorie, actuellement, vous pourriez tirer 100 chèques de 99 \$ sans qu'il y ait de divulgation. C'est une petite lacune que nous voudrions corriger. Je voudrais certainement encourager les efforts déployés pour encourager des groupes sous-représentés à présenter des candidats.

Le sénateur Andreychuk: Dans votre exposé, vous avez dit qu'une partie du problème vient de la concentration de la richesse, qui aurait une influence indue sur notre régime démocratique. Je suis d'accord avec vous. Mais que dites-vous du fait qu'il y a des questions environnementales légitimes, des questions d'ordre social et public qui reçoivent parfois l'appui de personnes riches? Grâce à ces dons, les organisations représentant un point de vue particulier peuvent se défendre. Je pense à des questions comme la chasse aux phoques. Beaucoup d'entre nous ont peut-être pensé au départ qu'il y avait une façon humanitaire de régler ce problème ainsi que celui des droits des animaux. Ce n'est qu'après que les yeux du monde entier se soient posés sur nous que nous avons commencé à réfléchir à l'effet de tout cela sur les Autochtones et leur survie économique. Des sommes énormes ont été accordées censément à des ONG qui ont influencé le processus démocratique. Proposez-vous des limites pour les ONG qui, elles aussi, adoptent des biais particuliers?

M. Freeman: Comme nous le disons dans notre mémoire, nous sommes en faveur des dépenses par les tiers, ce qui pourrait étonner certains sénateurs du comité ainsi que des témoins qui nous ont précédés. Je crois qu'il y a une différence entre les organismes comme les groupes environnementaux et d'autres ONG, d'une part, et le gouvernement du Canada, d'autre part. Le gouvernement du Canada fait des lois, mais pas le Fonds international pour la défense des animaux. Je ne veux nullement minimiser le rôle légitime des ONG dans le processus démocratique. Mais le processus politique, soit le gouvernement, est surveillé et financé par les contribuables. Au bout du compte, ce sont eux qui font les lois.

Senator Andreychuk: I am a strong advocate of NGOs, but NGOs become issue oriented to impact the political process; they also gain from the government. They get a tax advantage because of their non-charitable status. If I were to carry your philosophy through, would we not have to take into account all of those other aspects of support that come from the government to those groups?

Mr. Freeman: I will speak only for Democracy Watch and myself. I also had a coalition called the Money in Politics Coalition, which consisted of 47 organizations, and this goes beyond the recommendations of those groups. In terms of my own view on NGOs, and I can speak for Democracy Watch in this regard also, we think that NGOs should be very open about who is financing them.

Democracy Watch receives financing from individuals across the country. Our average donation is \$45. We have a couple of donations, I believe, of over \$1,000; one of those is from Mr. Dan Ackroyd, who is on our board of advisers. Generally, we do not receive money from corporations. We do receive money from one foundation, the Trillium Foundation, for some of the project work that we do. I would support that level of disclosure with NGOs.

Senator Andreychuk: Are you then satisfied with the third-party recommendations here, or do you have suggestions for a different approach?

Mr. Freeman: In terms of philosophy, we agree with the Supreme Court of Canada that electoral fairness must be balanced with the concept of freedom of expression. I would go even further than that, and say that the ability to spend money does not equal expression. That gives a very solid argument in favour of third-party spending.

We had a very lively debate on third-party spending in the House hearings on this bill. Democracy Watch has a slightly different model in the sense that we think that the ability to spend in an election should be linked to the popular support that an organization has. One of the problems with third-party spending limits as they are currently devised is that you cannot pool funds. We think that that is undemocratic. You cannot pool your limit. Government responded to that by increasing the limit up to \$150,000. Democracy Watch thinks that a better route to go would have been to say that an organization can spend to support or oppose a candidate or view in an election, but they have to demonstrate in some fashion that they have support for that view. The organization is just a pooling mechanism.

The way it would work on the ground is that the organization, for example the International Fund for Animal Welfare, would send out in their newsletter a question on their return box. It would ask what the contributor supports — yes, I support spending money to fight the seal hunt, or to throw this candidate out of office, or to elect that candidate, or some such thing. The donor to the organization checks the box and sends it back. IFAW can then spend a portion of the limit, say 4 per cent of the limit or

Le sénateur Andreychuk: Je suis tout à fait pour les ONG, mais elles adoptent des chevaux de bataille pour influencer le processus politique, et profiter du gouvernement. Les ONG ont des allègements fiscaux à cause de leur statut d'organisme à but non lucratif. Si je suis vos arguments jusqu'au bout, ne faudrait-il pas prendre en compte tous ces autres aspects du soutien accordé par le gouvernement à ces groupes?

M. Freeman: Je ne parlerai qu'au nom de Démocratie en surveillance et en mon nom propre. J'ai aussi fait partie d'une coalition appelée «Money in Politics Coalition» qui regroupait 47 organismes. Nous allons maintenant au-delà des recommandations de ces groupes. Pour ce qui est de mon opinion personnelle sur les ONG, et je peux aussi parler au nom de Démocratie en surveillance à ce sujet, nous estimons que les ONG doivent être très ouvertes au sujet de leur financement.

Démocratie en surveillance reçoit du financement de particuliers de tout le pays. La moyenne des dons que nous recevons est de 45 \$. Nous avons reçu deux ou trois dons de plus de 1 000 \$, je crois, dont l'un de M. Dan Ackroyd, qui fait partie de notre comité consultatif. En général, nous ne recevons pas d'argent d'entreprises. Nous avons bien reçu de l'argent d'une fondation, la Fondation Trillium, pour certains de nos projets. Je suis en faveur de divulgations de ce genre pour les ONG.

Le sénateur Andreychuk: Êtes-vous donc satisfait des recommandations faites ici au sujet des tiers, ou proposez-vous une autre méthode?

M. Freeman: D'un point de vue philosophique, nous sommes d'accord avec la Cour suprême du Canada: il faut arriver à un équilibre entre la justice électorale et la liberté d'expression. J'irais même plus loin, en disant que la capacité de dépenser de l'argent n'équivaut pas à la capacité de s'exprimer. C'est un argument très fort en faveur des dépenses des tiers.

Il y a eu un débat très animé sur les dépenses des tiers pendant les audiences de la Chambre des communes sur ce projet de loi. Démocratie en surveillance propose un modèle un peu différent: nous pensons que la capacité de dépenser pendant une élection devrait être proportionnelle au soutien populaire d'un organisme. L'un des problèmes actuels des limites de dépenses pour les tiers, c'est qu'elles sont conçues de manière à empêcher le regroupement des fonds. Nous estimons que ce n'est pas démocratique. Vous ne pouvez combiner vos limites. En réponse à cela, le gouvernement a porté la limite à 150 000 \$. Démocratie en surveillance estime qu'il aurait été préférable de dire qu'un organisme peut dépenser pour appuyer ou contrecarrer un candidat ou un point de vue pendant une élection, mais qu'elle doit auparavant prouver que ce point de vue a un soutien populaire. L'organisme ne servirait qu'à regrouper les fonds.

En pratique, cet organisme, le Fonds international pour la défense des animaux, par exemple, inclurait dans son bulletin de nouvelles une question à laquelle le donateur répondrait. Elle demanderait à ses membres de préciser les causes qu'ils appuient: oui, je veux qu'on dépense de l'argent pour lutter contre la chasse aux phoques, pour se débarrasser de tel candidat, pour élire un tel autre, ou quelque chose comme ça. Le donateur de l'organisme coche une case et renvoie le document. L'organisme peut alors

some such thing. The calculation would be done in the submission. The organization can spend a portion of that limit on behalf of that member. If IFAW can get the support of 10,000 members, they can each spend, let us say \$100. IFAW can spend whatever that adds up to. My math is very poor.

That is the model that we would advocate. It would work the same way, with corporations, shareholders, unions and so on. We think it is a bit more of a democratic way to go.

The Chairman: Are there any further questions of the witness?

I would just ask you, Mr. Freeman, what is your method of approach? Do you approach government as you are today and as you did in the other place to suggest changes to legislation? Does your organization get involved in elections? If so, how?

Mr. Freeman: We are strictly non-partisan. We are probably the most non-partisan NGO in Ottawa. We do work with government on various pieces of legislation. We appear frequently before Senate and House committees on various issues.

Democracy Watch has appeared recently on banking issues in front of hearings in both the House and the Senate. We appeared on amendments to the Lobbyists Registration Act in 1994. We work with government departments and with ministers. We have a relationship with the Department of Finance on banking issues and financial institution matters. We have worked frequently with people at Elections Canada on these issues.

We are an NGO. We are an advocacy group. It is our job sometimes to criticize government. It is also our job to provide ideas and conceptual support, let us say, for legislative proposals that we are suggesting.

The Chairman: Thus, your approach to government is on the governmental level rather than on the electoral level? I am asking that because we have had several representatives before us who approached this Elections Act very much on the electoral level. Many of us around the table had a great deal of problems with some of them because they were rather "anti" groups, targeting specific ridings rather than getting in the running themselves or, as you approach it, trying to do it on the government level.

Mr. Freeman: Yes. Do you mean partisan? Is that what you are saying?

The Chairman: No, they were more anti-partisan than partisan.

Mr. Freeman: We have never endorsed a party. We have never parachuted into a riding and tried to dethrone an MP.

The Chairman: "Dethrone" is probably not the right term to use.

Mr. Freeman: Sorry. Our approach, even during the election, is to focus on our ideas and to focus on the changes that we would make to the relevant piece of legislation.

consacrer une partie de sa limite, disons 4 p. 100, à telle ou telle cause. Le calcul figurerait dans le rapport. L'organisme pourrait dépenser une portion de cette limite, au nom de ses membres. Si l'organisme peut obtenir l'appui de 10 000 membres, ils peuvent dépenser chacun 100 \$. Le Fonds international peut, lui, dépenser le total. Je ne suis pas très bon en calcul.

Voilà le modèle que nous proposons. Il en serait de même pour les entreprises, les actionnaires, les syndicats, etc. Nous pensons que c'est plus démocratique comme formule.

La présidente: Y a-t-il d'autres questions pour le témoin?

Monsieur Freeman, j'aimerais savoir qu'elle est votre méthode? Faites-vous des démarches auprès du gouvernement comme vous le faites aujourd'hui, ou comme vous l'avez fait à la Chambre des communes, pour proposer des modifications aux lois? Votre organisme participe-t-il aux élections? Le cas échéant, comment?

M. Freeman: Nous n'appuyons aucun parti politique. Nous sommes probablement l'ONG la moins partisane à Ottawa. Nous travaillons avec le gouvernement sur divers textes législatifs. Nous comparaissons souvent devant les comités de la Chambre et du Sénat, sur diverses questions.

Démocratie en surveillance a récemment comparu sur des questions relatives aux banques, devant des comités de la Chambre et du Sénat. Nous avons comparu sur les modifications à la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, en 1994. Nous travaillons avec divers ministères et ministres. Nous collaborons avec le ministère des Finances, pour les questions relatives aux banques et aux institutions financières. Nous avons fréquemment travaillé sur ces questions avec les gens d'Élections Canada.

Nous sommes une ONG. Nous sommes un groupe de revendication. C'est parfois notre rôle de critiquer le gouvernement. Nous avons aussi pour tâche de fournir des idées et un soutien conceptuel, si vous me passez l'expression, pour les propositions législatives que nous offrons.

La présidente: Par conséquent, vos démarches auprès du gouvernement s'effectuent au niveau gouvernemental plutôt qu'au niveau électoral? Je pose la question parce que divers témoins se préoccupaient de la Loi électorale surtout du point de vue électoral. Beaucoup d'entre nous, autour de la table, n'étaient pas à l'aise avec certains d'entre eux parce qu'il s'agissait de groupes de protestation, ciblant des comités particuliers plutôt que de se présenter eux-mêmes aux élections ou, comme vous le faites, plutôt que de faire des démarches auprès du gouvernement.

M. Freeman: Oui. Parlez-vous de partisanerie? Est-ce de cela que vous parlez?

La présidente: Non, ils étaient plus anti-partisans que partisans.

M. Freeman: Nous n'avons jamais appuyé un parti. Nous n'avons jamais parachuté de candidats dans une circonscription ni tenté de détrôner un député.

La présidente: Le mot «détrôner» n'est probablement pas bien choisi.

M. Freeman: Désolé. Même pendant les élections, nous nous concentrons sur nos idées et sur les changements que nous voulons apporter aux projets de loi.

Senator Joyal: Mr. Freeman, I have received, as I think many of my colleagues have, a letter from your organization asking me to disclose my interest in fundraising for the Liberal Party of Canada. I have no problem being on the record publicly, and not writing to you on a formal sheet of paper, to tell you that I have fundraising activities. I feel that it is totally legal and it is totally ethical. It does not put me in a situation of conflict of interest in my capacity as a legislator. It is public; people can judge if my activities jeopardize the role that I have as a legislator.

I can tell you that I contribute each year to the Liberal Party of Canada. I have done so for the last 32 years or so. I have been the chair of the policy committee of the Liberal Party of Canada (Quebec) for 15 years. I have been re-elected to that position eight times in a row. Each year, I am part of the organizing committee that puts together the fundraising dinner of the Liberal Party. When elections come, I contribute personally to some of the candidates I happen to know more and have more of a direct interest in, for instance in the riding from which I have been a member of Parliament for 14 years.

I do not think a letter is necessary to lead people to think that I am a contributor to the party. That is public; it is registered, as you know, in the records that the Chief Electoral Officer has to publish according to the legislation. My name is printed in the program of the fundraising dinner each year. It is printed in the back. It is public. The journalists are in attendance and so forth.

None of that puts me in a situation of conflict of interest. Even if I gave more than \$50,000 a year, which is the highest contribution that the party receives from corporations in Canada, it would not put me in a more privileged information position than any other Canadian citizen, because it is public. Anyone has the capacity to put into question my independence of mind or the bias I might have. People are judged.

To put it in democratic terms, section 1 of the Charter says very clearly that things that are unreasonable in a free and democratic society should be banned. I do not think that for a member of the Senate or the Parliament of Canada to contribute to the party under the label of which he or she sits in a legislature puts that senator or M.P. in any way or form in a privileged position. No one in Canada would believe that, in order to be involved in public activities, you must refrain from contributing to a party. To cast a cloud of doubt on people who are active politically does not serve democracy at all. On the contrary, it brings disrepute to democracy.

I support groups of any kind and under any stripes in Canada — that is, third parties — being part of the debate and coming to testify here. It is part of the legislative process to be open and fair and hear all the opinions, whether or not they are extreme, so that they may have their fair day in court. That is how we like to see our country being governed. If a group or an individual feels that the system is not sound, he or she can go to court on the basis of the Charter of Rights. That is the way we function in Canada.

Le sénateur Joyal: Monsieur Freeman, comme beaucoup de mes collègues, j'ai reçu une lettre de votre organisme me demandant de parler publiquement de mes activités de financement pour le Parti libéral du Canada. Je n'ai pas d'objection à dire publiquement, ni à vous l'écrire sur papier, officiellement, que j'ai des activités de financement. Je pense que c'est tout à fait légal et tout à fait éthique. Cela ne me met pas dans une situation de conflit d'intérêts à titre de législateur. C'est chose publique; on peut juger si mes activités compromettent mon rôle de législateur.

Je peux vous dire que je contribue chaque année au Parti libéral du Canada. Je le fais depuis environ 32 ans. Depuis 15 ans, je préside le Comité des politiques du Parti libéral du Canada, au Québec. J'ai été réélu à ce poste huit fois de suite. Chaque année, je fais partie du comité organisateur du dîner-bénéfice du Parti libéral. Quand des élections sont déclenchées, je contribue personnellement à la caisse des candidats que je connais un peu mieux, et qui m'intéressent de plus près, par exemple le candidat de la circonscription dont j'ai été le député pendant 14 ans.

Je ne crois pas qu'une lettre soit nécessaire pour que les gens sachent que je contribue au parti. C'est chose publique; c'est inscrit, comme vous le savez, dans les données que doit publier le directeur général des élections, en vertu de la loi. Mon nom est imprimé sur le programme du dîner-bénéfice de chaque année. Il est écrit au dos. Ce n'est pas un secret. Des journalistes y assistent.

Cela ne crée pas pour moi de conflit d'intérêts. Même si je donnais plus de 50 000 \$ par an, soit le maximum reçu par le parti d'entreprises canadiennes, je ne serais pas dans une position plus privilégiée, pour l'information, que tout autre citoyen canadien, puisque c'est bien connu. N'importe qui peut juger de mon indépendance d'esprit ou de mes préjugés. Nous sommes jugés.

En termes démocratiques, l'article 1 de la Charte dit très clairement qu'il faut interdire ce qui serait déraisonnable dans une société libre et démocratique. Je ne crois pas qu'un sénateur ou un député qui contribue à la caisse d'un parti qu'il représente à l'Assemblée législative soit d'une façon ou d'une autre dans une position privilégiée. Personne au Canada ne vous dira que pour participer à des activités publiques, il faut éviter de contribuer à la caisse d'un parti. On n'encourage nullement la démocratie en jetant le doute sur les personnes qui sont actives en politique. Au contraire, cela déconsidère la démocratie.

Je suis en faveur de la participation de tiers à nos débats et délibérations, c'est-à-dire de n'importe quels groupes au Canada, quelles que soient leurs allégeances. Cela fait partie du processus législatif, qui doit être ouvert, juste, et permettre l'expression de toutes les opinions, extrêmes ou non. C'est ainsi que nous aimons que soit dirigé notre pays. Si un groupe ou une personne estime que le système n'est pas sain, il peut s'adresser aux tribunaux, en vertu de la Charte des droits. C'est ainsi que nous fonctionnons, au Canada.

Your letter asked me to make a disclosure as if it were not public. I am sorry, but the position I hold in the party is public. The mandate that I received from the party is public. I am voted in that position every two years. Each year, I make contributions to the party and that information is disclosed. There is nothing hidden. There is no secret there. I was offended by the tone of your letter. There was an underlying meaning that, because I do so, I do not have the capacity to legislate on Bill C-2. I do not buy that.

I am happy that you are here this morning. You have put forward your views; I have put forward mine. I want to speak for myself on this. I did not yet answer your letter, but if I had answered it in writing, that is what I would have told you. It is much better to bring the process into greater light than to try to cast a doubt on the reputations of those who are active in the system. It is not that easy for any one of us. It is not a bed of roses, believe me. If you want to be fair — because democracy is about fairness — we must recognize that.

Mr. Freeman: Thank you, Senator Joyal. I regret that you took the letter that we sent to members of the committee so personally.

I will get to the points that you raised, but before I answer your question, I wish to ask you something. Would you feel the same way if some of those roles that public office holders play and the donations made to a political party — and our letter did not focus on that — were not public?

Senator Joyal: I told to you quite clearly that I support total disclosure over \$100. Below that amount, it is more or less like a dime — that is, it is a small drop in the bucket. To me, disclosure is the key essential element to democracy.

Mr. Freeman: We agree.

Senator Joyal: You agree, and I agree with you on that. I share that view and that basic principle. Any kind of public system starts with disclosure. However, above and beyond that, I do not see why, because I made a contribution to the Liberal Party, even if it were the extreme amount of \$1 million dollars a year, which would be more than any contribution given in Canada, I would be in a privileged position. When I give my views here, my colleagues will listen to them and they will decide if they are right or wrong. They will then vote, and that is it. They are free to think whatever they want to think. I cannot buy their vote, even though I make a donation to the party.

The Chairman: I wish interject here regarding the letter that I sent to you, Mr. Freeman. Under the *Rules of the Senate of Canada*, rule 65(4) states:

A Senator is not entitled to vote on any question in which the Senator has pecuniary interest not available to the general public. The vote of any Senator so interested shall be disallowed.

I can assure you that all senators take that very seriously.

Votre lettre me demandait de divulguer ces choses, comme si elles n'étaient pas déjà publiques. Je suis désolé, mais ma place au sein de mon parti est connue. Le mandat que j'ai reçu du parti est public aussi. On m'élit à ce poste tous les deux ans. Chaque année, je contribue à la caisse du parti et cette information est divulguée. Le ton de votre lettre était offensant pour moi. Elle laissait sous-entendre que mes activités politiques m'enlevaient la capacité de légiférer, pour le projet de loi C-2. Je ne suis pas d'accord.

Je suis heureux que vous soyez là ce matin. Vous nous avez exposé votre point de vue, j'ai présenté le mien. Je parle en mon nom sur cette question. Je n'ai pas encore répondu à votre lettre, mais si je l'avais fait, voici ce que je vous aurais dit. Il vaut beaucoup mieux mettre tout cela au grand jour que de laisser planer des doutes sur la réputation des personnes qui contribuent activement au système. Ce n'est pas facile pour nous. Croyez-moi, ce n'est pas une partie de plaisir. Si vous voulez être équitable —, car la démocratie, c'est une question d'équité, — il faut le reconnaître.

M. Freeman: Merci, sénateur Joyal. Je regrette que vous ayez pris aussi personnellement la lettre que nous avons adressée aux membres du comité.

Je vais répondre aux questions que vous avez soulevées, mais avant cela je voudrais vous demander quelque chose. Auriez-vous la même opinion si certains des rôles que jouent les personnalités publiques et certains dons faits à un parti politique — et notre lettre n'insistait pas là-dessus — n'étaient pas publics?

Le sénateur Joyal: Je vous ai dit clairement que j'étais tout à fait d'accord pour une divulgation totale des montants supérieurs à 100 \$. En dessous de ce montant, c'est une goutte d'eau dans l'océan. J'estime que la divulgation est l'élément clé fondamental de la démocratie.

M. Freeman: Nous sommes d'accord.

Le sénateur Joyal: Vous êtes d'accord, et je suis d'accord avec vous. Je partage ce point de vue et ce principe fondamental. Toute forme de régime public doit s'appuyer sur la divulgation. Toutefois, au-delà de ce principe, je ne vois pas pourquoi, sous prétexte que j'aurais fait une contribution au Parti libéral, même si c'était un montant extrême de un million de dollars par an, ce qui serait plus que n'importe quelle contribution versée au Canada, je me trouverais en situation privilégiée. Quand j'exprime mon point de vue ici, mes collègues m'écoutent et jugent si j'ai tort ou j'ai raison. Ensuite, ils votent, et c'est tout. Ils sont libres de penser ce qu'ils veulent. Je ne peux pas acheter leur vote, même si je fais un don au parti.

La présidente: Permettez-vous d'intervenir ici au sujet de la lettre que je vous ai envoyée, monsieur Freeman. Le paragraphe 65(4) du *Règlement du Sénat* stipule:

Un sénateur n'a pas le droit de participer à un vote sur une question où il ou elle a un intérêt pécuniaire que ne partage pas le public. Son vote est alors annulé.

Je vous assure que tous les sénateurs prennent cela très au sérieux.

Mr. Freeman: To respond to Senator Joyal's question, the fact of the matter is that political donations — and, again, my letter did not touch on political donations; it focused exclusively on the fundraising role — and the fundraising role are not always a matter of the public record. We have loopholes in the disclosure regime that allow donors to hide donations. Those loopholes are used. As we pointed out this morning, the chief fundraiser for the Secretary of State for International Financial Institutions, who is a former M.P., is a lobbyist who lobbies the Department of Finance. We think that raises a serious concern in terms of ethics. We stumbled across that. Those things are not a matter of the public record. That is why we want it put on the table.

We sent you that letter because what we have here is a piece of legislation that governs the rules for party fundraising. We think that, if a senator or public office holder is reviewing this legislation and making law in this area, it is reasonable for the public to know whether that senator has a role to play in party fundraising. We are not trying to cast aspersions on party fundraising, but we think it is relevant and it is not always a matter of the public record. Yours is, and I think that is great. However, it is not systemically a matter of the public record, and neither are political donations.

The Chairman: We will try to end this line of questioning fairly shortly.

Senator Joyal: The point I want to put forward is that there is no perfect system. As much as we can improve our system — and I agree with that — the other system that limits the contributions of citizens is not perfect, either. I can tell you how it works, too, behind the scenes. I have seen it myself. For example, the president of a company phones his officers and says to them, "Here is \$500 or \$2,000 that you can contribute to party X, Y or Z." There is always a way for people to bypass the system. We know it and you know it, too. I am quite sure about it. The only point I am pursuing here is that members of Parliament and members of the Senate are under strict rules of ethics. Those rules might be improved. They might be amended or made tougher, the punishment might be increased, and so on, but when we are sworn in, we take it upon ourselves to disclose our conflict of interest positions.

When you sit under a political label, you have some kind of moral responsibility to support the party under which and within which you work. You do that either by accepting some public responsibility in the party structure, by giving a contribution or by attending some function. There are different ways to do it. I do not see why any senator or member of Parliament would hide the fact that he or she is contributing financially to a party. That is why, as much as you are right in saying that some of the categories of people around government should be more regulated, I do not think that the regulations as they apply to the legislators at this point of time are wrong or are so full of loopholes that this is the major objective we should target.

M. Freeman: Pour répondre à la question du sénateur Joyal, le fait est que les dons politiques — et encore une fois, ma lettre ne portait pas sur les dons politiques, elle était exclusivement axée sur les activités de financement — et ce rôle de financement ne sont pas toujours divulgués publiquement. Il y a des zones d'ombre dans le régime qui permettent aux donateurs de dissimuler leurs donations. Ces brèches dans le système sont utilisées. Comme nous l'avons dit ce matin, le principal responsable du financement du secrétaire d'État (Institutions financières internationales) qui est un ancien député, est un lobbyiste qui fait du lobbying auprès du ministère des Finances. Nous estimons que cela soulève un grave problème d'éthique. Nous avons découvert cela par hasard. Ces choses-là ne sont pas publiques. C'est pourquoi nous voulons qu'elles le soient.

Nous vous avons envoyé cette lettre parce que nous avons ici un projet de loi qui régit le financement des partis. Nous estimons que, si un sénateur ou une personnalité publique examine ce projet de loi en vue de légiférer dans ce domaine, il est raisonnable que le public sache si ce sénateur a un rôle à jouer dans le financement des partis. Nous ne cherchons pas à ternir l'image des gens qui financent des partis, mais nous estimons que c'est pertinent et que ces choses-là ne sont pas toujours publiques. En ce qui vous concerne, c'est le cas, et c'est très bien, mais ces financements ne sont pas systématiquement divulgués, pas plus que les dons politiques.

La présidente: Nous allons essayer d'abrégé ces questions.

Le sénateur Joyal: Ce que je veux dire, c'est qu'il n'y a pas de régime parfait. Nous aurons beau améliorer le nôtre, et je suis bien d'accord pour cela, il n'en reste pas moins que l'autre régime qui limite les contributions des citoyens n'est pas parfait non plus. Je peux vous dire comment cela fonctionne en coulisses. Je l'ai vu moi-même. Par exemple, le président d'une société téléphone à ses agents et leur dit: «Voici 500 \$ ou 2 000 \$ à verser au parti X, Y ou Z.» On peut toujours contourner le système. Nous le savons et vous le savez aussi. J'en suis certain. Tout ce que je dis, c'est que les députés et les sénateurs sont soumis à des règles d'éthique très strictes. On peut améliorer ces règles. On peut les modifier, les durcir, on peut alourdir les sanctions, etc., mais quand nous sommes assermentés, nous nous engageons à divulguer tous nos conflits d'intérêts.

Quand vous siégez sous une bannière politique, vous avez une sorte de devoir moral d'appuyer le parti pour lequel vous travaillez. Vous le faites en acceptant une responsabilité publique dans le cadre de ce parti, en versant une contribution ou en participant à certaines activités. Il y a diverses façons de le faire. Je ne vois pas pourquoi un sénateur ou un député cacherait le fait qu'il contribue financièrement à un parti. C'est pourquoi, même si vous avez raison de dire que certaines catégories de personnes au gouvernement devraient être plus étroitement réglementées, je ne pense pas que la réglementation qui vise actuellement les législateurs soit erronée ou truffée d'échappatoires au point que cela devrait devenir notre principal objectif.

Mr. Freeman: If I can offer you concrete, irrefutable proof that the loopholes exist and are being exploited, will you amend the law?

Senator Joyal: Show me what you have in mind and we will discuss it. I do not like to tell people, "Here is a gun on the table. Put it to your head and pull the trigger to see if there is a bullet in it." That is not the way we function. Put your case before us and we will judge it.

The Chairman: I would remind Mr. Freeman that we are speaking here of general donations and of a bill that we are trying to look at intelligently with respect to general donations and closing loopholes. I remind you to keep your remarks to that field.

Mr. Freeman: In this letter, we requested disclosure of remuneration for fundraising roles. Do you receive any remuneration for the fundraising?

The Chairman: Mr. Freeman, I have just asked you to confine your remarks to the bill that is before us.

Mr. Freeman: If that is the case, I will make a general statement.

Senator Joyal: I can answer: No.

Mr. Freeman: That is all we were requesting.

I agree with your comment that we will never have a perfect system in Canada or anywhere else, for that matter. That, to my mind, is no reason to leave open the loopholes that we know exist. We should be aiming for a perfect system with the understanding that we probably will not get it, but we need amendments and legislation that take us in a direction that is more democratic, not less, that is more comprehensive in terms of disclosure, not less. This bill fails to do that on any level. We have loopholes. We know they exist. They are very well identified. The legislation ignores them.

The Chairman: Honourable senators, we do have the officials from the Privy Council Office back again today to answer senators' questions.

Senator Fraser: As an observation, Mr. Freeman, if you have evidence that is pertinent to our study of this bill, it is your duty to present that evidence without taking it upon yourself to impose preconditions.

My question relates to third-party spending limits. I am a little puzzled. You recommend that third parties should be able to spend as much as official parties and candidates may spend. The Supreme Court said very clearly in the *Libman* case that that should not be allowed. It said very clearly that third parties should not be able to spend as much because it is the parties and the official candidates who, in the end, are the ones seeking election, in other words, the ones among whom the voters must choose. Presumably they were figuring that all spending has to be directed to that end, not toward confusing the issue. How do you reconcile your position with the Supreme Court decision?

M. Freeman: Si je peux vous donner des preuves concrètes et irréfutables de l'existence d'échappatoires qui sont utilisées, modifierez-vous la loi?

Le sénateur Joyal: Dites-moi ce que vous avez à l'esprit et nous en discuterons. Je n'aime pas qu'on vienne me dire: «Voici un revolver sur la table. Mettez-le sur votre tempe et appuyez sur la détente pour voir s'il y a une balle dedans.» Ce n'est pas comme cela que nous fonctionnons. Présentez-nous votre point de vue et nous jugerons.

La présidente: Je voudrais rappeler à M. Freeman que nous parlons ici de dons en général et d'un projet de loi que nous essayons d'examiner de manière intelligente pour déterminer les règles des dons en général et pour éliminer les échappatoires. Je vous invite à vous en tenir à ce sujet.

M. Freeman: Dans cette lettre, nous demandons la divulgation de la rémunération des personnes qui s'occupent du financement. Avez-vous été rémunéré pour vos activités de financement?

La présidente: Monsieur Freeman, je viens de vous demander de vous en tenir au projet de loi que nous examinons.

M. Freeman: Si c'est le cas, je ferai une déclaration générale.

Le sénateur Joyal: Je peux répondre: non.

M. Freeman: C'est tout ce que nous demandions.

Je suis d'accord avec vous quand vous dites que nous n'aurons jamais un régime parfait au Canada, ni nulle part ailleurs, soit dit en passant. Mais j'estime que ce n'est pas une raison pour laisser ouvertes les échappatoires existantes. Nous devrions chercher à avoir un régime parfait en sachant très bien que cela ne sera probablement jamais le cas, mais pour cela, nous devons adopter des modifications et des lois qui nous permettront de progresser dans le sens d'une plus grande démocratie, de dispositions plus complètes, et non pas plus laxistes, en matière de divulgation. Or, ce n'est pas le cas dans ce projet de loi. Il y a des lacunes. Nous savons qu'elles existent. Elles sont bien connues, et pourtant le projet de loi n'en parle pas.

La présidente: Honorables sénateurs, les hauts fonctionnaires du Bureau du Conseil privé sont revenus aujourd'hui pour répondre aux questions des sénateurs.

Le sénateur Fraser: Je vous signale simplement, monsieur Freeman, que si vous êtes au courant de faits qui concernent notre étude, il vous appartient de les présenter sans les assortir de conditions préalables.

Ma question concerne la limitation des dépenses des tierces parties. Je me pose des questions. Vous recommandez que les tierces parties puissent dépenser autant que les partis officiels ou les candidats. Or, la Cour suprême a dit clairement dans l'affaire *Libman* que cela ne devait pas être autorisé. Elle a dit clairement que les tierces parties ne devraient pas pouvoir dépenser autant que les partis car ce sont les partis et les candidats officiels qui cherchent à se faire élire, autrement dit c'est parmi eux que les électeurs doivent choisir. Je pense que la Cour suprême voulait dire que toutes les dépenses devaient être axées sur cet objectif, et non risquer de semer la confusion. Comment vous situez-vous par rapport à cette décision de la Cour suprême?

Mr. Freeman: I agree with the Supreme Court decision. There is another reason, incidentally, as pointed out by the Supreme Court, why the limit for third parties should be lower than that for parties and candidates. There are many, many third parties, whereas there are very few official candidates and parties.

We do not specify the limit. There are some guidelines used. The Supreme Court explicitly approves of the Lortie commission's recommendation, which is \$1,000. In Quebec, the limit is \$3,000. In Ontario, the limit is higher and there are some loopholes in that system as well.

Senator Fraser: I am reading page 16 of the document we received from you. You state:

... each third party's spending would be limited to an amount consistent with the limit on what official parties and candidates may spend.... However, third parties would not be allowed to spend above what a candidate can spend if they are focusing their efforts in that particular candidate's riding.

Mr. Freeman: That is a bit unclear, because we support using the expense limit of candidates and parties as a benchmark, but you must take into consideration that there are numerous third parties in a riding or nationally. I agree with you that that is a little unclear.

Senator Fraser: Essentially, do you support the Supreme Court position?

Mr. Freeman: Yes, we do.

Senator Pearson: One of the reasons we will never have a perfect system is that none of us is perfect, neither the voters nor the politicians. Everything we try to do is managed among our imperfections. There is no way to be perfect. That is not what democracy is about. Many voters vote for candidates because they hope those candidates will do something for them. What else? That is democracy. You try to elect a government hoping it will do certain things for you. One should never even talk about perfection because it is an idea, like utopia, that always turns out to be of more harm than good.

I have a question on disclosures. I agree with transparency, but this kind of question would arise when I lived in the Soviet Union. There must be someone at the other end of the information to receive it. Everyone would tell me to be very careful of what I said because all is recorded. I kept wondering who, at the other end, could possibly figure out what my husband was saying when I was not able to figure it out.

How much energy is anyone able to put into analyzing all the stuff that results from disclosure? Do you have a body of people who are analyzing all the information that comes from Revenue Canada and so on?

Mr. Freeman: No, you are looking at that person. The principle of disclosure is what is important. If the disclosure is there, the journalists in this room, whom I have seen in the halls of Elections Canada looking at some of those binders, can find the

M. Freeman: J'approuve la décision de la Cour suprême. La Cour suprême a d'ailleurs mentionné une autre raison pour laquelle la limite imposée aux tierces parties devrait être inférieure à celle qui concerne les partis et les candidats. Il y a d'innombrable tierces parties alors qu'il n'y a que quelques candidats et partis officiels.

Nous ne spécifions pas de limite. Il y a des lignes directrices. La Cour suprême approuve explicitement la recommandation de la commission Lortie, qui est de 1 000 \$. Au Québec, la limite est de 3 000 \$. En Ontario, elle est plus élevée et il y a aussi des échappatoires dans ce système.

Le sénateur Fraser: À la page 22 de votre document, vous dites:

[...] les dépenses de chaque tierce partie seraient limitées à un montant correspondant à la limite de ce que peuvent dépenser les partis et candidats officiels. [...] Toutefois, les tierces parties ne seraient pas autorisées à dépenser plus que ce que chaque candidat pourrait dépenser si elles voulaient consacrer leurs efforts à la circonscription de ce candidat.

M. Freeman: C'est un peu confus, car nous sommes d'accord pour utiliser la limite des dépenses des candidats et des partis comme point de repère, mais il faut tenir compte de la présence de très nombreuses tierces parties dans une circonscription ou dans le pays. Vous avez raison, c'est un peu confus.

Le sénateur Fraser: Mais en gros, vous approuvez la position de la Cour suprême?

M. Freeman: Oui.

Le sénateur Pearson: Nous n'aurons jamais un régime parfait pour la bonne raison qu'aucun de nous n'est parfait, ni les électeurs, ni les politiciens. Tout ce que nous essayons de faire s'inscrit dans la limite de nos imperfections. Il est impossible d'être parfait. La démocratie n'est pas une question de perfection. De nombreux électeurs votent pour un candidat dans l'espoir que ce candidat fera quelque chose pour eux. Et alors? C'est la démocratie. On essaie d'élire un gouvernement dans l'espoir qu'il vous sera favorable. On ne devrait même pas parler de perfection car c'est une idée, comme l'utopie, qui finit par être plus néfaste que bonne.

J'ai une question au sujet de la divulgation. Je suis pour la transparence, mais ce genre de question se posait quand je vivais en Union soviétique. Il y a forcément quelqu'un à l'autre bout pour recevoir l'information. Tout le monde me disait d'être très prudente car tout ce que je disais était enregistré. Je me demandais toujours qui, à l'autre bout, pouvait bien savoir ce que disait mon mari quand moi je ne pouvais pas le savoir.

Quelle quantité d'énergie peut-on consacrer à l'analyse de toutes les informations divulguées? Vous avez une masse de personnes qui analysent toutes les informations provenant de Revenu Canada, etc.?

M. Freeman: Non, il n'y en a qu'une, et c'est moi. Ce qui compte, c'est le principe de la divulgation. S'il y a divulgation, les journalistes présents dans cette salle que j'ai vu parcourir certains des classeurs dans les bureaux d'Élections Canada pourront

information. If the disclosure is there, you have to assume that people will analyze and examine the data.

I can only repeat that we will not achieve perfection. Perfection was not raised at this microphone. You need a system that aims to be more democratic and more transparent. We do not yet have that system. There are donations and a whole range of choices to hide the donations. The only disincentive factor is the tax credit. Frankly, that does not work.

The Lortie commission found that one in five corporations that are eligible for the tax credit actually claims the tax credit. They do not think that is something they are even claiming. There has been some suggestion that some claim the donation as a business expense. That is not legal under the Income Tax Act. Does that answer your question?

Senator Pearson: Yes, the principle of disclosure is important and I agree with that. We must look at things from a practical point of view. If the only outcome from disclosure is the ability of people to point fingers at others, that may not be useful either. One should disclose their giving because one thinks it is the honourable thing to do. Most people do.

Mr. Freeman: I would differ slightly. One should be required to disclose because it is the honourable thing to do.

Senator Pearson: I agree, and it is the legal thing to do.

Mr. Freeman: Yes. It must be the legal thing to do.

Senator Pearson: Your last recommendation is actually quite attractive to me. Citizens should have the right to complain at any time to Elections Canada about false advertising by anyone. In this case, you are not making any discrimination, I am glad to see, against third parties, political parties, governments or whomever.

This reminds me of the problems with the Human Rights Commission. A bureaucracy beyond belief may result. You can complain, but for Elections Canada to be empowered they would have to follow a complete process, would they not? If somebody claims that an election piece is false, would they not be required to prove that the piece is false?

Mr. Freeman: There is currently the possibility to do it either through the competition laws in Canada, false advertising, or through the Commissioner of Canada Elections, who has to rule on other elements of the Canada Elections Act. I do not think this would create a huge level of bureaucracy.

Senator Pearson: I quite like the idea, but that is not the point. I just wondered about the implications of it.

Mr. Freeman: I wanted to touch just briefly on what you mentioned about disclosure, just to give you a sense. In the United States, they have a disclosure system where donors disclose their full names. In Canada, sometimes we only get the first initial and the last name, so, in the filings, you might see five D. Smiths. You do not know if that is the same person or different people. Also, in

trouver l'information. S'il y a divulgation, il faut se dire que quelqu'un analysera et examinera les informations.

Encore une fois, il n'est pas question d'atteindre la perfection. Nous n'avons absolument pas parlé de cela ici. Ce que nous voulons, c'est un régime qui cherche à être plus démocratique et plus transparent. Ce n'est pas encore le cas. Il y a des dons et toutes sortes de choix qui permettent de les dissimuler. La seule dissuasion, c'est le crédit d'impôt et franchement, ce n'est pas suffisant.

La commission Lortie a constaté qu'une société sur cinq admissibles au crédit d'impôt demandait effectivement à en bénéficier. Elles ne songent même pas à le demander. On a dit que certaines présentaient leurs dons comme dépenses d'affaires. Ce n'est pas légal en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu. Est-ce que cela répond à votre question?

Le sénateur Pearson: Certes, le principe de la divulgation est important, je suis bien d'accord. Mais il faut voir les choses sous un angle pratique. Si la divulgation sert simplement à permettre à des personnes de s'accuser les unes les autres, cela ne sera pas très utile non plus. Les gens devraient divulguer leurs dons parce qu'ils sont convaincus que c'est ce qu'il y a d'honorable à faire. La plupart le font.

M. Freeman: Je ne suis pas tout à fait d'accord. Les gens devraient être tenus de divulguer leurs dons parce que c'est ce qu'il y a d'honorable à faire.

Le sénateur Pearson: D'accord, et aussi parce que c'est ce qu'il faut faire d'après la loi.

M. Freeman: Oui. Il faut le faire d'après la loi.

Le sénateur Pearson: Votre dernière recommandation me plaît beaucoup. Les citoyens devraient avoir le droit de se plaindre à n'importe quel moment à Elections Canada en cas de publicité trompeuse de la part de n'importe qui. Dans ce cas, je constate avec plaisir que vous ne faites aucune discrimination à l'égard des tierces parties, des partis politiques, des gouvernements ou autre.

Ceci me rappelle les problèmes que nous avons eus avec la Commission des droits de la personne. On peut aboutir à une bureaucratie invraisemblable. Vous allez pouvoir vous plaindre, mais pour qu'Élections Canada puisse faire quelque chose, il faudra qu'il y ait toute une procédure, non? Si quelqu'un prétend que quelque chose est faux, il devra prouver que c'est faux?

M. Freeman: Il est déjà possible de dénoncer une publicité trompeuse en s'appuyant sur les lois régissant la concurrence au Canada; on peut aussi faire appel au commissaire aux élections fédérales qui tranche sur d'autres aspects de la Loi électorale. Je ne pense pas que cela entraînerait nécessairement la mise en place d'une énorme bureaucratie.

Le sénateur Pearson: J'aime bien cette idée, mais ce qui me préoccupe, c'est tout ce qu'elle implique.

M. Freeman: J'aimerais revenir brièvement sur ce que vous disiez à propos de la divulgation, pour vous donner une idée. Aux États-Unis, le régime impose aux donateurs de divulguer leur nom complet. Au Canada, on voit parfois simplement la première initiale et le nom de famille, ce qui fait que vous allez avoir par exemple cinq D. Smiths. Il est impossible de savoir si c'est une

the United States you have to disclose whether it is a cumulative donation. You must disclose a large list of unique identifiers, including address, employer, subsidiary, if it is a corporation, and a whole range of identifiers that make the disclosure quite clear.

The other way you could ensure disclosure would be to ensure it at both ends, where the donor discloses and also the party discloses. That creates an airtight system for disclosure because neither side is going to fail to disclose since they know that the other side is going to disclose. That is one way you could have that. You would probably want that at the party level, at the national level. I would argue that you would want that at the riding level, as well.

The Chairman: Mr. Freeman, we are beginning to run over time here. I have one other questioner on the list.

Senator Mahovlich: You say that you are looking for a better, more democratic system. One example was that you want to make it illegal for the opposition leader or the Prime Minister to use his residence as a fundraiser. That to me is undemocratic, because Joe White in Toronto can do it, but the Prime Minister and the opposition leader cannot. Is that not undemocratic? Those people are human beings. Each should be allowed to use his residence. It is the public that elected them.

Mr. Freeman: It is the public that owns the official residences.

Senator Mahovlich: When they are in service, that is their home, just like Joe White in Toronto has a home. Those people live in their residence; that is their home.

Mr. Freeman: This suggestion is based on concerns that have been raised both here and in the United States. There is issue about using the White House for party fundraisers. That is why the Lincoln bedroom scandal was a scandal: it is illegal for the president to use the White House, including the residential part of the White House, for partisan purposes.

We think that that is a good standard. We think that the reason they live in those homes, which are nicer than the average home, is that they are subsidized by the taxpayers. If the Prime Minister were to use his home in Shawinigan to raise funds, that would be fine. The official residences are not public property, but there is enough of a public interest in that property that we do not think that they should be used for private fundraising purposes.

Senator Mahovlich: I think that they are entitled; that is their residence. They moved to Ottawa, they spend more time here, and it is their official residence.

Mr. Freeman: Is there a shortage of venues in Ottawa to hold party fundraisers?

Senator Mahovlich: If they do not hold it there, they will probably get another home.

ou plusieurs personnes. De plus, aux États-Unis, il faut préciser s'il s'agit d'un don cumulatif. Il faut divulguer toute une longue liste d'identifiants, notamment l'adresse, l'employeur, la filiale s'il s'agit d'une société, toutes sortes d'éléments qui permettent une beaucoup plus grande transparence de la divulgation.

On peut aussi faire en sorte que la divulgation se fasse des deux côtés, du côté du donateur et du côté du parti. Cela donne un régime beaucoup plus rigoureux car chacune des parties veillera à divulguer les dons en sachant que l'autre va le faire. Ce serait une solution. Il faudrait sans doute imposer cela au niveau des partis, au niveau national. Je pense qu'il faudrait aussi l'imposer au niveau des circonscriptions.

La présidente: Monsieur Freeman, nous allons être à court de temps. J'ai encore un sénateur sur ma liste.

Le sénateur Mahovlich: Vous dites que vous souhaitez un régime meilleur et plus démocratique. À titre d'exemple, vous voudriez qu'il soit illégal d'utiliser la résidence du chef de l'opposition ou du premier ministre pour des activités de collecte de fonds. Je trouve que c'est antidémocratique, puisque Joe White à Toronto pourrait le faire, mais le premier ministre et le chef de l'opposition ne le pourraient pas. Ce n'est pas démocratique, n'est-ce pas? Ces gens-là sont des êtres humains. N'importe qui devrait pouvoir se servir de sa résidence. Ce sont des gens élus par leurs concitoyens.

M. Freeman: Et ce sont justement ces concitoyens qui sont les propriétaires de ces résidences officielles.

Le sénateur Mahovlich: Quand ils sont en fonction, c'est leur domicile, exactement comme Joe White à son domicile à Toronto. Ils vivent dans leur résidence, c'est leur domicile.

M. Freeman: Cette suggestion émane de préoccupations formulées ici et aux États-Unis. Certains ne sont pas d'accord pour qu'on utilise la Maison Blanche pour des activités de collecte de fonds. C'est pour cela qu'il y a eu le scandale de la chambre de Lincoln: le président n'a pas le droit d'utiliser la Maison Blanche, y compris la partie résidentielle de la Maison Blanche, à des fins partisans.

Nous estimons que c'est une bonne norme. À notre avis, s'ils vivent dans ces résidences, qui sont plus agréables que la résidence moyenne des Canadiens, c'est parce qu'ils sont subventionnés par les contribuables. Si le premier ministre se servait de sa maison à Shawinigan pour recueillir des fonds, ce serait très bien. Les résidences officielles ne sont pas une propriété publique, mais vu l'intérêt public considérable qu'elles suscitent, elles ne devraient pas pouvoir servir à des collectes de fonds.

Le sénateur Mahovlich: Je crois que si; c'est leur résidence, après tout. Ils viennent à Ottawa, ils y passent le plus clair de leur temps, c'est leur résidence officielle.

M. Freeman: On manque d'endroits à Ottawa pour organiser des collectes de fonds?

Le sénateur Mahovlich: S'ils ne le font pas là, ils le feront sans doute ailleurs.

Mr. Freeman: The problem with 24 Sussex Drive is that there is a status attached to it. One of the most popular fundraisers was to get those matches that say "24 Sussex Drive." There is a status to 24 Sussex Drive and to Stornoway that is not the product of the Prime Minister or the opposition simply living there. We do not think that public office holders should use the status of the head of state's residence for private fundraising purposes.

We do not think that that is a huge restriction on the person's freedom. Again, they can choose any number of other venues. The Liberals hold a huge fundraiser called the Maple Leaf Dinner at the Congress Centre every year. There are many possibilities. I can give you other examples.

The Chairman: I think have you made your point, Mr. Freeman. We are running a little short on time. We do have the officials from the Privy Council Office with us. I will leave you with one very short question and I hope for a short answer: Do you think that this present bill before us is better than the last?

Mr. Freeman: Do you mean better than the Canada Elections Act as it existed before the bill?

The Chairman: As it currently exists.

Mr. Freeman: That is a hard question to answer. I will try to make it brief. We have not looked legislatively at the party fundraising system in more than 15 years, although a royal commission has reported and we have had a very long series of annual reports from the Chief Electoral Officer. We know what the loopholes are. They have been very well identified. For this bill to look at party fundraising without doing anything significant about those loopholes is a real disappointment.

The Chairman: In short, then, is your answer that you think this bill does something, but not enough?

Mr. Freeman: It is very difficult for me to identify positive things in this bill, given how well identified the problems are with this system.

The Chairman: Thank you very much for appearing before us.

We are next going to call Michael Peirce and Isabelle Mondou back to the table, not for the purposes of making a further presentation but to answer senators' questions, if we have any. Are there any senators who wish to ask questions of the Privy Council?

Senator Beaudoin: As far as I am concerned, I have already asked my questions. I am always a bit scandalized by the fact that, although it is a good act, our Elections Act restricts voting. Not everyone has the right to vote. I may understand that the Chief Electoral Officer cannot vote because of impartiality. But for some others, there is a question. I remember the first time I raised the matter with respect to judges. People said that judges never vote because they are the third power of the state. They are the third power of the state — that is true, obviously — and they are very strong. But now they vote more and more. Prisoners and some

M. Freeman: Le problème du 24, promenade Sussex, c'est que c'est une résidence qui a tout un statut. L'un des objets les plus populaires de ces collectes de fonds étaient les boîtes d'allumettes sur lesquelles était écrit «24, promenade Sussex». Le 24, promenade Sussex, et Stornoway ont un statut particulier qui ne tient pas simplement à la présence du premier ministre ou du chef de l'opposition. Nous estimons que des personnalités publiques ne devraient pas s'appuyer sur le statut de la résidence du chef de l'État pour organiser des collectes de fonds.

Nous ne pensons pas que ce soit là une restriction draconienne des libertés individuelles. Encore une fois, ces dirigeants peuvent choisir toutes sortes d'autres endroits. Les libéraux organisent une énorme collecte de fonds intitulée le Dîner de la feuille d'érable au Centre des congrès tous les ans. Il y a toutes sortes de possibilités. Je peux vous citer d'autres exemples.

La présidente: Je pense que vous avez été assez clair, monsieur Freeman. Nous sommes un peu à court de temps. Les hauts fonctionnaires du Bureau du Conseil privé sont là. Je vais vous poser encore juste une très brève question, en espérant que vous y répondrez très brièvement: Pensez-vous que ce projet de loi soit meilleur que l'ancien?

M. Freeman: Vous voulez dire meilleur que la Loi électorale du Canada telle qu'elle existait avant ce projet de loi?

La présidente: La loi actuelle.

M. Freeman: C'est une question difficile. Je vais essayer d'être bref. Nous n'avons pas examiné la législation régissant les activités de financement depuis plus de 15 ans, bien qu'une commission royale ait présenté un rapport sur la question et qu'il y ait eu toute une série de rapports annuels du directeur général des élections. Nous savons qu'il y a des échappatoires. On les connaît bien. Il est vraiment décevant que ce projet de loi aborde la question du financement des partis sans vraiment faire quelque chose de sérieux pour remédier à ces échappatoires.

La présidente: Bref, vous estimez que ce projet de loi est un progrès, mais pas suffisant?

M. Freeman: J'aurais beaucoup de mal à trouver quelque chose de positif dans ce projet de loi, sachant que l'on connaît parfaitement les problèmes du régime.

La présidente: Je vous remercie d'être venu nous rencontrer.

Nous allons maintenant rappeler Michael Peirce et Isabelle Mondou, non pas pour présenter un nouvel exposé, mais simplement pour répondre aux questions des sénateurs. Quelqu'un veut-il poser des questions aux représentants du Conseil privé?

Le sénateur Beaudoin: Personnellement, j'ai déjà posé mes questions. Je suis toujours un peu scandalisé par le fait que, bien que ce soit une bonne loi, notre loi électorale limite le vote. Tout le monde n'a pas le droit de vote. Je comprends que le directeur général des élections ne puisse pas voter pour des raisons d'impartialité. Mais dans d'autres cas, je me pose des questions. Je me souviens de la première fois où j'ai posé la question à propos des juges. Les gens disaient que les juges ne votaient jamais parce qu'ils étaient le troisième pouvoir de l'État. C'est vrai, évidemment, ils sont le troisième pouvoir de l'État et ils sont

people with some handicaps also cannot vote. However, we are moving in the right direction, so I am satisfied, generally speaking. But I still think that when you lose liberty, you certainly do not have to lose everything else.

The Chairman: Are there any further questions?

Senator Pearson: You heard questions yesterday on disfranchisement as a penalty. Do you have any comment on that?

Mr. Michael Peirce, Counsel, Director, Legal Operations, Legislation and House Planning, Privy Council Office: We spoke briefly about that before. It is a matter that is currently before the courts, with leave having been sought to appeal to the Supreme Court of Canada.

Senator Beaudoin: Is it in the Supreme Court?

Mr. Peirce: Yes, it is.

Senator Beaudoin: Which case is this?

Mr. Peirce: It is the *Sauvé* case.

Senator Beaudoin: I am glad it is before the Supreme Court now.

Mr. Peirce: He sought leave to appeal. I have not heard if leave has been granted. It is a process that normally takes about five months. We do not know for sure if the Supreme Court will hear the case.

Senator Beaudoin: We do not know that they will hear. They did not rule yet on it?

Mr. Peirce: That is correct, on the leave application.

Senator Beaudoin: On the leave to appeal.

The Chairman: Are there any further questions?

Senator Joyal: Assuming that the court will hear the *Sauvé* case, I would say that those two cases, *Sauvé* and *Figueroa*, are the most important cases before the court at this time.

Mr. Peirce: That is correct.

Senator Joyal: In your mind, which essential aspect of those two cases could warrant further amendments to the legislation?

Mr. Peirce: If the Court of Appeal of Ontario were to rule adversely in the *Figueroa* case regarding the threshold for becoming a registered party, an amendment would likely be necessary. The threshold for becoming a party is currently the nomination of 50 candidates. The Ontario General Division ruled that two candidates was the appropriate threshold. If the Ontario Court of Appeal were either to uphold that finding or strike down the number 50 without reading in a replacement number, that would be the most profound aspect that could warrant an amendment to the legislation.

très puissants. Mais maintenant, ils votent de plus en plus. Les prisonniers et certaines personnes handicapées ne votent pas non plus. Pourtant, nous évoluons dans la bonne direction, et je suis globalement satisfait. Mais je pense tout de même que quand on perd sa liberté, on ne devrait pas perdre forcément tout le reste.

La présidente: Y a-t-il d'autres questions?

Le sénateur Pearson: On a parlé hier de priver une personne de ses droits. Avez-vous des commentaires sur ce genre de sanctions?

M. Michael Peirce, conseiller juridique, directeur, Opérations juridiques, Législation et planification parlementaire, Bureau du Conseil privé: Nous en avons déjà parlé brièvement. C'est une question actuellement à l'étude devant les tribunaux, et il y a eu une demande d'appel auprès de la Cour suprême du Canada.

Le sénateur Beaudoin: La Cour suprême est saisie de cette question?

M. Peirce: Oui.

Le sénateur Beaudoin: De quelle affaire s'agit-il?

M. Peirce: L'affaire *Sauvé*.

Le sénateur Beaudoin: Je suis heureux qu'elle soit enfin parvenue devant la Cour suprême.

M. Peirce: Il a demandé à faire appel. Je ne sais pas si sa demande a été acceptée. Cette procédure prend normalement environ cinq mois. Nous ne sommes pas encore certains que la Cour suprême entendra cette affaire.

Le sénateur Beaudoin: Nous n'en sommes pas certains. La décision n'a pas encore été rendue?

M. Peirce: C'est cela, il n'y a pas encore eu de décision sur la demande d'appel.

Le sénateur Beaudoin: Sur la demande d'appel.

La présidente: Y a-t-il d'autres questions?

Le sénateur Joyal: À supposer que la Cour suprême entende cette affaire *Sauvé*, je dirais que ces deux affaires, l'affaire *Sauvé* et l'affaire *Figueroa*, sont les deux plus importantes actuellement devant les tribunaux.

M. Peirce: C'est exact.

Le sénateur Joyal: À votre avis, quel aspect essentiel de ces deux affaires pourrait justifier d'autres modifications au projet de loi?

M. Peirce: Si la Cour d'appel de l'Ontario tranchait négativement dans l'affaire *Figueroa* au sujet du seuil pour devenir un parti enregistré, un amendement serait probablement nécessaire. Actuellement, pour avoir un parti, il faut que 50 candidats soient proposés. La Division générale de l'Ontario a estimé que le seuil devait être de deux candidats. Si la Cour d'appel de l'Ontario confirme cette décision ou supprime le chiffre de 50 sans en imposer un autre, ça serait l'aspect le plus important justifiant une modification de la loi.

Senator Joyal: In other words, it would concentrate on the threshold for a party to be registered, according to the electoral act, and the benefits that are attached to the formal status of a party.

Mr. Peirce: That is right.

Senator Joyal: In respect of the *Sauvé* case, what do you think?

Mr. Peirce: It would be the single provision of whether somebody who has been incarcerated for more than two years has the right to vote. If the Supreme Court accepted to hear the case and overturned the Federal Court of Appeal decision that upheld the provision — clause 4 — an amendment might be necessary. It would depend on how the court ruled. The court could rule that clause 4 was unconstitutional because of the way that it is structured. It could also leave the door open, or give some direction as to whether any limits on inmate voting were appropriate. Thus, a response would have to be tailored specifically according to the decision of the court. There are many options that could result.

Senator Joyal: In your opinion, are there any other cases pending at the lower level in the Canadian courts that would involve the electoral act and that might raise the issue of amendments or further amendments?

Mr. Peirce: There is a case that would not affect Bill C-2 but is a challenge to the electoral boundaries in New Brunswick. The Société des Acadiens et Acadiennes has brought a challenge to that boundary system, but that would not be under Bill C-2. That is under the Electoral Boundaries Act.

Senator Joyal: Are there any other bills that would deal with the Canadian election system generally?

Mr. Peirce: I do not believe so, currently.

Senator Beaudoin: We were talking the other day about the Lortie commission.

[Translation]

Senator Beaudoin: We were talking recently of the Lortie Commission and I believe that they did good work. In Canada, there is a great deal of variation among the ridings as far as distribution is concerned.

Le sénateur Joyal: Autrement dit, ce serait essentiellement le seuil d'enregistrement d'un parti, en vertu de la loi électorale, et les avantages liés au statut officiel d'un parti.

M. Peirce: C'est cela.

Le sénateur Joyal: Et à propos de l'affaire *Sauvé*, quelle est votre opinion?

M. Peirce: Ce serait la disposition visant à déterminer si quelqu'un qui a été incarcéré pendant plus de deux ans a le droit de voter. Si la Cour suprême acceptait d'entendre cette affaire et infirmait la décision de la Cour fédérale d'appel qui a confirmé la disposition — l'article 4 —, il faudrait probablement apporter une modification à la loi. Cela dépendrait de la décision du tribunal. Le tribunal pourrait décider que l'article 4 est anticonstitutionnel en raison de la façon dont il est structuré. Il pourrait aussi laisser la porte ouverte ou suggérer des limites pertinentes au vote de détenus. Par conséquent, il faudrait que la réponse soit spécifiquement adaptée à la décision du tribunal. Les possibilités seraient nombreuses.

Le sénateur Joyal: À votre avis, y a-t-il d'autres affaires en cours devant les tribunaux de première instance du Canada qui pourraient éventuellement donner lieu à des modifications?

M. Peirce: Il y a une affaire qui n'aurait pas d'influence sur le projet de loi C-2, mais qui concerne une contestation des limites des circonscriptions électorales au Nouveau-Brunswick. La Société des Acadiens et Acadiennes conteste le régime des limites, mais pas en vertu du projet de loi C-2. C'est une question qui relève de la Loi sur les limites des circonscriptions électorales.

Le sénateur Joyal: Y a-t-il d'autres projets de loi qui concernent d'une manière générale le régime électoral canadien?

M. Peirce: Actuellement, pas à ma connaissance.

Le sénateur Beaudoin: Nous parlions l'autre jour de la commission Lortie.

[Français]

Le sénateur Beaudoin: Nous parlions récemment de la commission Lortie et je crois qu'ils ont fait un bon travail. Au Canada, il y a une très grande variation entre les circonscriptions quant à la distribution.

[English]

In the United States, it is one person, one vote. In Canada, we have a Supreme Court decision that demonstrates that we are much more generous. We are talking about 15 per cent, and the Lortie commission talked I think about 25 per cent. I am told that in some districts it is more than that. Will something be done regarding that? I know that Canada is a large country, making it more difficult.

The Chairman: There are constitutional considerations on this one, too.

Senator Beaudoin: We are far removed from the one person-one vote system in Canada. Some years ago, I read very carefully the decision of the Supreme Court on this. I found that it was a generous decision on the matter of disparity between one district or constituency and another, because of our geography. But every country has geography. The United States is a huge country, although smaller than Canada. They are much closer than we are to one person, one vote.

This was discussed in the United States Senate. They have 100 elected Senators, two per state. They had a constitutional amendment in 1913. I am impressed with the methods of the Supreme Court in the United States.

Are we heading in the right direction in this respect, or are we heading nowhere?

Mr. Peirce: There are two things that may affect future distribution. One is the *Société des Acadiens* case. Depending on how the court comes out and what direction we get from the court, that may give us some basis for considering redrawing boundaries. Also, of course, there will be another census, I believe in 2001, and we will have redistribution following that.

In terms of the American experience, it is, if I may say, a quagmire. They have terrible problems. For example, there has been an inordinate number of Supreme Court decisions in respect of race-based gerrymandering, whereby boundaries had to be redrawn. As a result, there is, in North Carolina, a riding that is 10 miles wide and 200 miles long. That is roughly the description of a highway, in essence.

I am not certain that one person, one vote has led to a more sensible system. I think there are major problems there. As well, when we look at the distribution in Canada, the difference between rural and urban ridings, and particularly in the far North, we would have grave difficulties trying to draw boundaries that satisfied exactly one person, one vote and the idea of effective representation.

Senator Beaudoin: In the North, I have no problem. Canada's North is vast, and the situation is difficult. But even in cities, we have much more than 10 per cent variation or discrepancy and I believe even more than 25 per cent. I wonder if we should not do something about that.

The Chairman: Not in this bill.

[Traduction]

Aux États-Unis, c'est la formule «à chacun une voix». Au Canada, nous avons une décision de la Cour suprême qui montre combien nous sommes plus généreux. Nous parlons d'environ 15 p. 100, et je crois que la commission Lortie parlait de 25 p. 100. On me dit que c'est même plus que cela encore dans certaines régions. Est-ce qu'on va faire quelque chose à ce sujet? Je sais que le Canada est un grand pays, ce qui ne facilite pas les choses.

La présidente: Il y a des considérations constitutionnelles ici aussi.

Le sénateur Beaudoin: Le Canada est bien loin de la formule «à chacun une voix». Il y a quelques années, j'ai lu très soigneusement la décision de la Cour suprême sur la question. J'ai trouvé qu'il s'agissait d'une décision généreuse sur la question de la disparité entre circonscriptions, en raison de nos particularités géographiques. Mais chaque pays a ses particularités. Les États-Unis sont un pays immense, même s'il est plus petit que le Canada. Ils sont beaucoup plus proches que nous du régime «à chacun une voix».

Il en a été question au Sénat américain. Il y a 100 sénateurs élus, deux par États. Il y a eu une modification de la Constitution en 1913. J'ai été impressionné par les méthodes de la Cour suprême aux États-Unis.

Sommes-nous engagés dans la bonne voie ou sommes-nous dans une impasse?

M. Peirce: Deux choses peuvent modifier la prochaine répartition. Il y a d'abord l'affaire *Société des Acadiens*. Selon ce que la cour décidera et les indications qu'elle donnera, il y aura peut-être lieu de redessiner les limites des circonscriptions. Il y aura aussi évidemment un autre recensement, en 2001 je crois, qui donnera lieu à une nouvelle délimitation.

Pour ce qui est de la situation aux États-Unis, je dirais que c'est un bourbier. Ils ont des problèmes terribles. Il y a un nombre excessif de décisions de la Cour suprême au sujet du traficage des circonscriptions électorales en fonction de la race, qui ont forcé de nouvelles délimitations. Le résultat, c'est qu'en Caroline du Nord, une circonscription fait 10 milles de largeur sur 200 milles de longueur. Cela correspond à peu près à une autoroute.

Je ne suis pas certain que la formule «à chacun une voix» a abouti à un régime plus sensé. Je pense qu'il y a là de gros problèmes. De plus, lorsque l'on examine la répartition au Canada, la différence entre les circonscriptions rurales et urbaines en particulier dans le Grand Nord, on aurait beaucoup de mal à délimiter des circonscriptions qui correspondraient tout à fait au principe «à chacun une voix» et à celui de la représentation efficace.

Le sénateur Beaudoin: Pour le Nord, cela ne me dérange pas. Le Grand Nord canadien est vaste et la situation est particulière. Mais même dans les villes, nous avons beaucoup plus de 10 p. 100 d'écart et je pense même plus de 25 p. 100. Ne devrions-nous pas y faire quelque chose?

La présidente: Pas dans ce texte.

Senator Joyal: On the subject of the American system, are you leading any kind of study on the way that the Canadian and the American system can be compared? What kind of lessons or teaching can be drawn from that system? Are there items that we could include or not include in our system? In my opinion, if there is a system that we should not be adopting, it is the American system. It is the worst system in the world. The end results of their system are completely in the hands of big money. I will not advertise here the study I am leading on the Senate. Women and minorities are totally barred from it. There is a low voter turnout — never more than 50 per cent. No candidate with only small money can even start running. If you do not have at least \$5 million as a starting point, do not even think about putting your name on the ballot.

In theory, one person, one vote sounds good, but in practice, when you look at the results on a trend basis, you find that the end result of it does not serve the purpose of democracy. As somebody said, the Soviet Union's constitution was the best in the world on paper but the worst one when it was applied. The American system is the best one in principle, but looking at the results of a system of one person, one vote you can conclude that the Canadian system is much more democratic. At least our system has some built-in provisions to prevent systemic discrimination. We are trying to improve that with respect to minority groups and the participation of women and so forth, while the American system is totally immune to that. As you know, there are always discussions at the White House to amend the financing, but that is another subject.

Mr. Peirce: We are investigating that. In fact, a colleague of mine here, Mr. Stéphane Perrault from the Department of Justice, has been reviewing the U.S. Supreme Court cases and looking at the issues generally in the United States.

Senator Joyal: Is it possible to hear from him today?

Mr. Peirce: I do not know if he is far enough along in his research to present a report.

[Translation]

Mr. Stéphane Perrault, Legal Counsel, Department of Justice, Human Rights Section: Unfortunately, I cannot really go into that because it concerns research in the work I am doing on the *Société des Acadiens* case, largely on the issue of electoral boundaries and ethnic ratios in that regard.

One of the difficulties in the United States, and Mr. Pierce mentioned this, given the strict requirement for numerical equality, is that in order to accommodate representation of various groups, and in this case we are talking about Blacks and Hispanics, the constituencies have absolutely incredible shapes. If there was a little more flexibility regarding the numbers, it would be possible to take into account both numbers and other factors. It is this lack of flexibility on numbers in the United States that is one of the main difficulties when it comes to taking into account other factors like ethnicity, language, etc. I will stop there, because this issue is currently before the courts. I cannot talk about the government's position.

Le sénateur Joyal: En ce qui concerne le système américain, menez-vous une étude comparative quelconque des systèmes canadien et américain? Quelles leçons ou quels enseignements peut-on en tirer? Y a-t-il des éléments que l'on pourrait inclure ou exclure de notre système? À mon avis, s'il y a un système qu'il ne faut pas adopter, c'est bien le système américain. C'est le pire au monde. Il est entièrement à la merci de l'argent. Je ne vais pas faire de publicité ici sur l'étude que je mène au Sénat. Les femmes et les minorités en sont totalement exclus. La participation des électeurs est très faible — jamais plus de 50 p. 100. Aucun candidat avec un petit budget ne peut même se présenter. Si vous n'avez pas au moins 5 millions de dollars au début, ne pensez même pas à inscrire votre nom sur le bulletin de vote.

En théorie, la formule «à chacun une voix» semble bonne, mais dans la pratique, lorsque l'on examine les résultats longitudinaux, on s'aperçoit que cela ne sert pas la démocratie. Comme quelqu'un a dit, la constitution de l'Union soviétique était la meilleure au monde sur papier, mais la pire au monde en réalité. Le système américain est le meilleur en principe, mais quand je regarde les résultats, on voit bien que le système canadien est beaucoup plus démocratique. Au moins, le nôtre comporte des dispositions qui empêchent la discrimination systémique. Nous essayons de l'améliorer en ce qui concerne les groupes minoritaires et la participation des femmes, alors que le système américain est intangible. Comme vous le savez, il y a toujours des discussions à la Maison Blanche pour modifier le financement, mais cela est une autre paire de manches.

M. Peirce: Nous étudions la chose. De fait, un collègue à moi qui est ici, M. Stéphane Perrault du ministère de la Justice, a passé en revue les décisions de la Cour suprême et examine l'ensemble des problèmes aux États-Unis.

Le sénateur Joyal: Est-il possible de l'entendre aujourd'hui?

M. Peirce: J'ignore s'il est assez avancé dans ses travaux pour présenter des résultats.

[Français]

M. Stéphane Perrault, avocat, ministère de la Justice, section des droits de la personne: Malheureusement, je ne peux pas beaucoup en parler parce que c'est de la recherche du travail que je fais dans le contexte du litige sur l'affaire *Société des Acadiens*, largement sur la question du découpage et des ratios ethniques dans le découpage électoral.

Une des difficultés qu'on rencontre aux États-Unis, et M. Pierce en a fait mention, étant donné l'exigence stricte de l'égalité numérique, si on veut accommoder la représentation de groupes, et dans ce cas ce sont des groupes noirs ou hispanophones, on est obligés d'avoir des circonscriptions qui ont des formes absolument incroyables. Si on avait un peu plus de flexibilité sur le nombre, on pourrait à la fois tenir compte du nombre et tenir compte d'autres facteurs. C'est ce manque de flexibilité aux États-Unis, sur le nombre, qui est une des principales causes des difficultés lorsque vient le temps de tenir compte d'autres facteurs comme l'ethnicité ou la langue, et cetera. Je vais me contenter de cela, car c'est une question actuellement devant les tribunaux. Je

Senator Beaudoin: Can you give us a specific case? I find this discussion fascinating, because what you are telling me is that this is an excellent system on paper, but in practice it is far from being as good as we might think. I am quite prepared to hear that. If it is a fact, it is a fact, and I accept the facts, but let us take the example of California, where some people speak Spanish and others English. Do they fiddle with the constituencies? Do they make boundaries? What do they do?

Mr. Perrault: The aim is entirely legitimate, and I am not opposed to accommodating racial representation, which is a serious problem in the United States. It must be taken into account to ensure that these groups can have a majority in a given constituency.

However, that can be done only under a strict numerical equality requirement with a one-percent variability which is quite different from the numbers you were mentioning earlier. And when they try to put both factors together, they have to find groups from the different populations wherever they are, and that means that constituencies can sometimes be one mile wide and a hundred miles long.

[English]

The Chairman: If there are no further questions, I wish to thank the witnesses for attending today.

We have some senators who have not been on this committee for a while. Therefore, I will explain what has been the normal course of action in this committee since before I came here. The last four chairs of this Legal Committee, which is the master of its own procedure, have always, when there was no controversy over either a bill or any clauses of a bill, moved that we dispense with clause-by-clause consideration and then proceeded to pass the bill in its entirety, quite correctly. That is not a method of procedure that I propose to change. When there is controversy over a bill or over some clauses of a bill, we have always grouped the non-controversial clauses and voted on them en masse. I do not propose to take you through all 577-some clauses of this bill.

Senator Andreychuk: As a note of information, you have been the chair since I have been on this committee. You have always insisted — and I very much appreciate it — that we hear from all the witnesses and then have an appropriate time to deliberate before we proceed to clause-by-clause study. Two things are happening. We are doing clause-by-clause consideration of the bill today. Senator Nolin has already served notice that doing so does not allow for the due deliberation to bring in amendments here. We could do the bill in its totality because we are accepting the fact that we are forced to amend it at third reading.

The Chairman: I was going to throw it open to the table to see if there are any controversial clauses in this bill. Senator Joyal has already brought to my attention that he would prefer us to group the clauses up to clause 18.1 and then deal with the rest of them.

ne suis pas en position de faire état de la position du gouvernement.

Le sénateur Beaudoin: Pouvez-vous donner un cas concret? Cette discussion me passionne, parce que vous me dites que c'est un excellent système sur papier, mais qu'en pratique c'est loin d'être aussi bon qu'on le croit. Je suis bien prêt à entendre cela. Si c'est un fait, c'est un fait et j'accepte les faits, mais prenez par exemple la Californie où des gens parlent espagnol et d'autres anglais. Triturent-ils les comtés? Font-ils des frontières? Qu'est-ce qu'ils font?

M. Perrault: Dans ce but qui est tout à fait légitime, je ne m'oppose pas à l'accommodation de la représentation raciale qui est un problème grave aux États-Unis. On doit en tenir compte pour s'assurer que ces groupes puissent avoir une majorité dans une circonscription.

Cependant, pour faire cela, il faut tenir compte par ailleurs d'une exigence d'égalité numérique stricte de l'ordre d'une variation de 1 p. 100, contrairement aux variations dont vous avez fait mention tout à l'heure. Et effectivement, lorsqu'on veut mettre les deux ensemble, nous sommes obligés d'aller chercher des groupes de cette population, un peu partout où qu'ils se trouvent, et cela donne des circonscriptions qui peuvent avoir un mille de large par cent milles de long.

[Traduction]

La présidente: S'il n'y a pas d'autres questions, je tiens à remercier les témoins d'être venus aujourd'hui.

Certains sénateurs ne sont pas venus au comité depuis quelques temps déjà. Je vais donc expliquer la façon normale de procéder ici, même avant mon arrivée. Les quatre derniers présidents du Comité des affaires juridiques, qui est maître de sa façon de procéder, ont toujours, lorsque ni le projet de loi ni l'une de ses dispositions n'étaient controversés, proposé de nous passer de l'examen article par article pour adopter le projet de loi dans sa totalité, à juste titre. Je n'ai pas l'intention de changer cette façon de procéder. Lorsqu'il y a controverse à propos d'un projet de loi ou de certaines de ses dispositions, nous avons toujours regroupé les articles non controversés pour les mettre aux voix ensemble. Je n'ai pas l'intention de vous soumettre les quelque 577 articles du projet de loi.

Le sénateur Andreychuk: Je précise que vous occupez la présidence depuis que je siège au comité. Vous avez toujours tenu — et je vous en suis très reconnaissante — à ce que nous entendions tous les témoins et que nous ayons suffisamment de temps pour délibérer avant de passer à l'examen article par article. Il se passe deux choses. Nous procédons à l'examen article par article du projet de loi aujourd'hui. Le sénateur Nolin a déjà donné avis que cela ne permet pas de délibérer comme il se doit et de proposer des amendements. Nous pourrions adopter le projet de loi intégralement parce que nous acceptons le fait que nous sommes forcés de le modifier en troisième lecture.

La présidente: J'allais demander aux sénateurs s'il y a des articles controversés dans le texte. Le sénateur Joyal m'a déjà informé qu'il préférerait que nous regroupions les articles jusqu'à l'article 18.1 et que nous votions sur les autres. Le sénateur Nolin

Senator Nolin has also told me that he will bring in his amendment at the proper time at third reading.

Senator Andreychuk: For amendment?

Senator Beaudoin: That is right.

Senator Andreychuk: That is all I wanted to say. It is hard to say what the amendments will be until we have had the due deliberation to bring them in. I was wondering why we were going to clause-by-clause consideration of the bill today.

The Chairman: We are doing it in this fashion because we had scheduled clause-by-clause consideration for today. We postponed it to allow Mr. Freeman, who at the last minute was not able to come here last night, to appear before the committee. To accommodate one of our witnesses is the only reason.

Senator Beaudoin: We had only one witness, because the others were officials of the government. If I understand correctly, we will regroup because of Senator Joyal's proposal?

The Chairman: Yes.

Senator Beaudoin: All right.

The Chairman: We will then proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-2.

Do I have agreement from the committee to group the clauses on which no amendments are anticipated?

Some Hon. Senators: Agreed.

Senator Andreychuk: Yes, with the proviso that I put on the table involving Senator Nolin. From our side, we have said that we are looking at some areas, and perhaps amendments will be forthcoming. I do not know exactly what I will do on all the amendments. If we let this bill go through today, I do not want to be accused later, at third reading, by someone saying, "You went through it at committee. You voted in favour of it."

Senator Beaudoin: The amendment that Senator Nolin will bring is on one article.

Senator Cools: The committee still must pronounce on each clause of the bill. The committee may choose to pronounce on clauses 1 to 10, but the committee must give a judgment on every single clause of the bill. If Senator Andreychuk is concerned that it might seem that she voted for clauses on which she may have had some concern, perhaps the proper way to proceed is to choose a number of clauses and to move so that she can express an opinion on at least some of those clauses.

The Chairman: I will call for all those in favour, all those opposed and abstentions. Senator Andreychuk may abstain or say on division at that time.

All those in favour of grouping the clauses on which there are no amendments anticipated?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: All opposed? I see none. Abstentions?

Senator Andreychuk: On division.

m'a aussi dit qu'il allait proposer son amendement en temps opportun en troisième lecture.

Le sénateur Andreychuk: Un amendement?

Le sénateur Beaudoin: Oui.

Le sénateur Andreychuk: C'est tout ce que je voulais dire. Il est difficile de dire ce que seront les amendements tant que nous n'aurons pas pu réfléchir comme il se doit pour les préparer. Je me demandais pourquoi nous procédons à l'examen article par article aujourd'hui.

La présidente: Nous procédons ainsi parce que c'est ce qui avait été prévu. Nous l'avons retardé pour permettre à M. Freeman, qui à la dernière minute n'a pas pu se joindre à nous hier soir, de comparaître devant le comité. C'était pour arranger l'un de nos témoins, c'est tout.

Le sénateur Beaudoin: Nous n'avons entendu qu'un seul témoin, puisque les autres étaient des fonctionnaires. Si j'ai bien compris, nous allons les regrouper à cause de la proposition du sénateur Joyal?

La présidente: Oui.

Le sénateur Beaudoin: D'accord.

La présidente: Nous allons donc passer à l'examen article par article du projet de loi C-2.

Plaît-il aux membres du comité de regrouper les articles qui ne sont pas censés faire l'objet d'amendements?

Des voix: Adopté.

Le sénateur Andreychuk: Oui, moyennant ce que j'ai dit à propos du sénateur Nolin. Notre parti examine certains points et il se peut qu'il y ait des amendements. Je ne sais pas exactement ce que je ferai à propos de tous les amendements. Si nous adoptons le projet de loi aujourd'hui, je ne veux pas m'entendre dire en troisième lecture que le texte a été examiné en comité et que j'ai voté pour.

Le sénateur Beaudoin: L'amendement du sénateur Nolin visera un seul article.

Le sénateur Cools: Le comité doit quand même se prononcer sur chaque article. Le comité peut choisir de se prononcer sur les articles 1 à 10, mais le comité doit se prononcer sur chaque article du texte. Si le sénateur Andreychuk craint que cela ne donne l'impression qu'elle a voté en faveur d'articles à propos desquels elle a des réserves, il vaudrait peut-être mieux de choisir un certain nombre d'articles et de les mettre aux voix pour qu'elle puisse s'exprimer au moins sur ceux-là.

La présidente: Je vais demander qui est pour, qui est contre et qui s'abstient. Le sénateur Andreychuk pourra s'abstenir ou dire avec dissidence.

Qui est en faveur de regrouper les articles à propos desquels aucun amendement n'est prévu?

Des voix: D'accord.

La présidente: Qui est contre? Je ne vois personne. Une abstention?

Le sénateur Andreychuk: Avec dissidence.

The Chairman: It is agreed, on division.

It is moved by the Honourable Senator Moore that the committee do now proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-2, respecting the election of members to the House of Commons, repealing other Acts relating to elections and making consequential amendments to other acts.

Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion? All those in favour?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: All those opposed?

Senator Andreychuk: On division.

The Chairman: I declare the motion carried, on division.

Shall the title stand postponed? All those in favour?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: All those opposed? Abstentions? We are all agreed on that. I declare the motion carried.

Shall clause 1 stand postponed? All those in favour?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Opposed? Abstentions? I declare the motion carried.

Shall clauses 2 to 18 inclusive carry? All those in favour?

Some Hon. Senators: Agreed.

Senator Beaudoin: I agree.

Senator Andreychuk: On division.

The Chairman: Opposed? Abstentions? I declare the motion carried, on division.

Shall clause 18.1 carry?

Senator Joyal: You will recall that when we heard the testimony from the minister, I raised my concern about clause 18.1 as written on the basis that the Senate was excluded from the authorization to lead a test on electronic voting. I openly expressed my intention to establish the status of the Senate in relation to that provision. I have prepared amendments to that effect that would amend clause 18.1 of the bill, at page 13, line 2, by amending the proposed section in the following way: that is, by deleting the word "committee", singular, and substituting "committees", plural; by adding after the word "Commons" the words "and the Senate"; and, finally, by substituting at line 13, "consider", singular, by "considers", plural.

[Translation]

I would have suggested amending clause 18.1 of the bill on page 13, line 12, by replacing the word "committee" in the singular by the word "committees" in the plural, and in line 13, by adding, after the word "commons", "and Senate".

[English]

As you know, the minister has been attentive to the position taken by myself and shared by some other colleagues around the table. The minister wrote to me a letter dated April 10, just three days ago, and I had an opportunity to answer him yesterday on

La présidente: Adopté avec dissidence.

Il est proposé par le sénateur Moore que le comité procède maintenant à l'examen article par article du projet de loi C-2, Loi concernant l'élection des députés à la Chambre des communes, modifiant certaines lois et abrogeant certaines autres lois.

Plaît-il aux sénateurs d'adopter la motion? Ceux qui sont pour?

Des voix: Adopté.

La présidente: Ceux qui sont contre?

Le sénateur Andreychuk: Avec dissidence.

La présidente: La motion est adoptée avec dissidence.

Le titre est-il réservé? Tous ceux qui sont pour?

Des voix: Adopté.

La présidente: Ceux qui sont contre? Abstentions? Nous sommes tous d'accord sur ce point. La motion est adoptée.

L'article premier est-il réservé? Pour?

Des voix: Adopté.

La présidente: Contre? Abstentions? La motion est adoptée.

Les articles 2 à 18 inclusivement sont-ils adoptés? Tous ceux qui sont pour?

Des voix: Adopté.

Le sénateur Beaudoin: Je suis d'accord.

Le sénateur Andreychuk: Avec dissidence.

La présidente: Contre? Abstentions? La motion est adoptée avec dissidence.

L'article 18.1 est-il adopté?

Le sénateur Joyal: Vous vous souviendrez que lorsque nous avons entendu le témoignage du ministre, j'ai exprimé mes réserves à propos de l'article 18.1 en raison du fait que le Sénat n'a pas à donner son agrément pour mettre à l'essai un processus de vote électronique. J'ai ouvertement annoncé mon intention de déterminer le statut du Sénat sur ce point. J'ai préparé des amendements qui modifieraient l'article 18.1 du projet de loi par substitution, à la page 13, ligne 12, des mots «du comité» par «des comités», par ajout, à la ligne 13, des mots «et du Sénat» et par substitution, à la ligne 13, du mot «traite» par le mot «traitent».

[Français]

J'aurais proposé que l'article 18.1 du projet de loi soit modifié à la page 13, ligne 12, en remplaçant le mot «comité» au singulier par le mot «comités» au pluriel, et à la ligne 13, en ajoutant, après le mot «communes», «et du Sénat».

[Traduction]

Comme vous le savez, le ministre a porté attention à la position que j'ai prise et qu'ont adoptée d'autres collègues autour de la table. Le ministre m'a fait parvenir une lettre en date du 10 avril, il y a trois jours à peine, et j'ai pu lui répondre hier, le 12. Avec

April 12. With your permission, Madam Chair, I will read to you the letter that I sent to the minister regarding this clause of the bill. I offered a solution to the problem of the status of the Senate on the same basis that this committee solved a similar problem in relation to Bill C-3, the DNA bill.

You will remember this committee was of the opinion that the bill should be amended but we did not want to delay the implementation of the bill. The Solicitor General sent to the committee a formal letter regarding Bill C-3 pledging that, at the next opportunity to introduce amendments, he would consider and give effect to our request to re-establish the status of the Senate. That is essentially what I state in my letter.

The Chairman: Do we have the permission of the senators to enter this letter into the oral testimony?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Joyal: Thank you, Madam Chair. The minister is French-speaking, so I will read the letter in French:

[Translation]

Mr. Minister.

The mail brought us your letter dated April 10, and I am grateful to you for sending me your thoughts on clause 18.1 of Bill C-2, which authorizes the testing of an electronic voting process without the consent of the Senate, whereas the House of Commons is given a formally recognized prior right of approval.

You talk about the impact of the clause and mention the Senate's role with respect to the Canada Elections Act, concluding that the Senate would not have an immediate interest in debating the testing of such an important change in our country's voting system.

I would like to express a different opinion and suggest a specific approach that would not delay implementation of Bill C-2.

The voting system is an essential element of any electoral process. In fact, it is at the very heart of the democratic exercise of the right to vote.

Everything to do with voting has an immediate effect on electoral participation, the validity of the vote and even the very exercise of the right to vote.

In keeping with the general thrust of the legislation, which is to extend the right to vote as far as possible to all Canadian citizens, the voting system and everything relating to the way in which electors express their choices are vitally important and can even have a negative effect on the way in which this right is effectively exercised.

It seems to me entirely appropriate in our system that the members of the House of Commons would have an interest, and would want to give their approval, regarding an experiment that would radically change the voting system in this country.

your permission, madame la présidente, je vais vous lire la lettre que j'ai envoyée au ministre à propos de cet article. J'ai proposé une solution au problème du statut du Sénat en m'inspirant de la façon dont le comité avait réglé un problème semblable à propos du projet de loi C-3, le projet de loi sur l'ADN.

Vous vous souviendrez que le comité avait jugé que le projet de loi devait être amendé mais qu'il ne voulait pas retarder la mise en application du texte. Le solliciteur général a envoyé au comité une lettre officielle concernant le projet de loi C-3 promettant que la prochaine fois où il serait possible de déposer des amendements, il donnerait suite à notre demande de rétablir le statut du Sénat. C'est essentiellement ce que j'indique dans ma lettre.

La présidente: Plaît-il aux sénateurs de verser cette lettre au compte rendu?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Joyal: Merci, madame la présidente. Le ministre est francophone; je vais donc lire la lettre en français:

[Français]

Monsieur le Ministre.

Le courrier nous a bien apporté votre lettre en date du 10 de ce mois et je vous suis reconnaissant de me transmettre le résultat de vos réflexions au sujet de l'article 18.1 du projet de loi C-2 autorisant à mettre à l'essai un processus de vote électronique sans le consentement du Sénat, alors que la Chambre des communes se voit reconnaître formellement un droit préalable d'autorisation.

Vous y élaborez sur la portée de l'article, et soulevez par là suite le rôle du Sénat eu égard à la Loi électorale du Canada, pour conclure que le Sénat n'aurait pas un intérêt immédiat à débattre de la mise à l'essai d'un changement aussi important au système de votation au pays.

Permettez-moi de vous exprimer un autre point de vue, et de vous proposer une avenue particulière afin de ne pas retarder la mise en application du projet de loi C-2.

Le système de votation est une composante essentielle de tout processus électoral. En fait, il est au coeur même de l'exercice démocratique du droit de vote.

En effet, tout ce qui entoure la votation a un effet immédiat sur la participation des électeurs au scrutin, la validité de l'expression du vote, et à la limite l'exercice du droit lui-même.

Tout autant l'économie de la loi veut-elle qu'on étende au maximum le droit de vote à tous les citoyens(nes) du pays, autant le système de votation et tout ce qui entoure l'expression même du choix de l'électeur(trice) est-il d'importance capitale, et peut avoir à la limite un effet négatif sur l'exercice effectif du droit.

Que les membres de la Chambre des communes aient un intérêt à prendre connaissance des éléments d'une expérience qui aurait pour effet de changer de manière radicale le système de votation au pays en voulant y donner leur autorisation m'apparaît tout à fait opportun dans notre système.

For exactly the same reasons, the Senate, in my opinion, has an interest in being informed about such a project, reviewing the main aspects and assessing how it can influence the exercise of the democratic right of all citizens to express themselves on the choice of their representatives.

It is misleading to state or give the impression that the Senate has little interest at this stage, since it is not elected and since, in any case, it can always review this when the Elections Act is amended as a consequence. I would prefer a preventive approach rather than have to amend the system after it has been passed in the House of Commons. The situation we are facing right now is a good example of this.

I would remind you that the Senate has a vital interest in how elections are held in Canada. In 1994 and 1995, the Senate refused to adopt Bills C-18 and C-19, in effect maintaining the 1981 electoral boundaries for the next election.

Is there an issue in which the members of Parliament themselves have a greater interest for their re-election than the issue of riding boundaries? Changing the boundaries can often make the difference between re-election and defeat. However, the Senate intervened because citizens have a democratic right to choose their representatives fairly and in keeping with the spirit of the legislation.

Our Constitution is clear: cases in which the Senate has different powers from those of the House of Commons are very limited: money bills cannot be initiated or increased by the Senate; constitutional amendments are subject to a six-month suspensive veto and a second vote in the House of Commons. There are no other exceptions.

If the Canadian government wants to change this, it needs to use the amending formula, and an ordinary citizen could assert the unconstitutionality of legislation that excluded the Senate from its adoption process or that would have the effect of the Senate excluding itself, contrary to the right of the provinces under section 42(b) of the Constitution.

It is ill-advised, in my view, to exclude the Senate in this way, and I do not hold you to blame, Mr. Minister, since clause 18.1 was added as an amendment from the House of Commons; however, the equal role of the Senate should be expressed in section 18.1 of the Canada Elections Act.

I do understand the six-month delay in implementing the new provisions of the Act and the importance of having them in place for the next general election.

I would therefore make the following proposal to you: since certain cases (including *Figueroa v. Attorney General of Canada*) are currently before the Canadian courts and could possibly lead to the legislation being amended, I would invite you to write an official letter to the Chair of the Legal and Constitutional Affairs Committee stating that when

Pour exactement les mêmes raisons, le Sénat, à mon avis, a un intérêt à être saisi d'un tel projet, à en revoir les éléments essentiels et à évaluer comment il peut influencer sur l'exercice du droit démocratique de chaque citoyen(ne) de s'exprimer sur le choix de ses représentants.

Il est faux de soutenir ou de donner à penser que le Sénat a peu d'intérêt à cette étape puisqu'il n'est pas élu et que de toutes manières, il pourra toujours y revenir lorsque la Loi électorale serait modifiée en conséquence. Il m'apparaît préférable de prévenir plutôt que d'avoir à amender un système après qu'il aura été adopté à la Chambre des communes. La situation à laquelle nous sommes confrontés présentement en est un bon exemple.

Je vous rappelle que le Sénat a un intérêt essentiel à la manière dont les élections sont tenues au Canada. En effet, en 1994 et en 1995, le Sénat a refusé d'entériner les projets de loi C-18 et C-19 ayant pour effet de maintenir les frontières électorales en 1981 pour l'élection à venir.

Y a-t-il un sujet où les députés(es) eux-mêmes ont plus d'intérêt pour leur réélection que celui des frontières d'une circonscription? Leur déplacement peut représenter dans plusieurs cas la réélection ou la défaite. Pourtant le Sénat est intervenu car il en allait du droit démocratique des citoyens à choisir leur représentant de manière juste et conforme à l'esprit de la loi.

La Constitution du pays est formelle: les cas où le Sénat dispose de pouvoirs différents de ceux reconnus à la Chambre des communes sont tout à fait circonscrits: les lois à portées financières ne peuvent être initiées non plus que majorées; les amendements constitutionnels sont soumis à un veto suspensif de 6 mois et à un second vote à la Chambre des communes. Il n'y a pas d'autres exceptions.

Si le gouvernement canadien souhaite qu'il en soit autrement, il lui faudrait recourir à la formule d'amendement, et en fait un citoyen pourrait soulever l'inconstitutionnalité d'une loi qui exclurait le Sénat de son adoption, ou qui aurait pour effet de s'exclure lui-même à l'encontre du droit des provinces tel qu'énoncé à l'article 42 b) de la Constitution.

Il m'apparaît mal avisé d'exclure le Sénat ainsi et je ne vous en fais pas grief, Monsieur le ministre, puisque l'article 18.1 a été ajouté suite à un amendement en provenance de la Chambre des communes; cependant le rôle égal du Sénat devrait être inscrit à l'article 18.1 de la Loi électorale du Canada.

Je comprends toutefois le délai d'application de 6 mois auquel sont assujetties les nouvelles dispositions de la loi et l'importance à ce qu'elles soient en vigueur pour la prochaine élection générale.

À cet égard, je me permets de vous soumettre la proposition suivante: Comme il y a présentement devant les tribunaux canadiens certaines causes (dont la cause *Figueroa c. Attorney General of Canada*) qui pourraient éventuellement requérir des amendements à la loi, je vous inviterais à écrire formellement une lettre au président du

Parliament is again called on to consider proposed amendments, the role of the Senate will be restored in section 18.1.

Your colleague, the Solicitor General, made a similar commitment on December 1, 1998, when our committee was considering Bill C-3 and the Senate had been excluded in similar conditions.

In that way, our objective of recognizing an equal role for the Senate would be achieved and the bill would be passed in a timely manner.

Thank you, Mr. Minister, for your interest in this matter.
Yours truly.

It is signed, Serge Joyal.

[English]

You will understand, Madam Chair, that since the minister received that letter late last night or this morning, it would be proper to give him an opportunity to respond to my proposal to re-establish the status of the Senate without preventing the implementation of the bill beyond the delay of six months. That time period is already included in the bill under present consideration.

We will have an opportunity at third reading to assess whether the minister has judged appropriately not to commit himself. The Senate can then deliberate on the opportunity to amend clause 18.1.

The Chairman: Thank you, Senator Joyal. I note that you are not moving an amendment at this time, then.

Senator Cools: Is Senator Joyal saying that Minister Boudria could reinstate the Senate's status in the bill?

The Chairman: He is referring to the next batch of amendments.

Senator Cools: I understand from Senator Joyal that he is expecting some action on this bill.

Senator Joyal: I am suggesting the exact same approach that we followed with Bill C-3 about a year ago. Some senators were of the opinion that that bill should be amended, but we understood there was some urgency to establish the DNA databank. We did not want to delay that work. The minister at that time was the Solicitor General, Mr. Lawrence MacAulay, who sent us a formal letter. The minister made the commitment that, the next time he introduced amendments to the bill, that very section on the status of the Senate would be dealt with. The minister honoured his word; in the following year he came back to us with amendments to Bill S-10. We dealt with Bill S-10, and it was properly dealt with.

Honourable senators, that is the approach that I am suggesting for this bill. I agree with the spirit of the legislation. There is no doubt about it, there are many provisions that are an improvement to the present system and it should be on time for the next

comité des affaires juridiques et constitutionnelles à l'effet que lorsque le Parlement sera saisi à nouveau de projets d'amendements, le rôle du Sénat sera rétabli à l'article 18.1.

Votre collègue, le solliciteur général, avait pris cet engagement le 1^{er} décembre 1998 lorsque notre comité était saisi du projet de loi C-3, et que le Sénat en avait été exclu dans des conditions semblables.

De cette manière, l'objectif que nous poursuivons de reconnaître un rôle égal au Sénat serait confirmé et l'adoption du projet de loi ne s'en trouverait pas retardé.

Croyez que je vous suis reconnaissant de l'intérêt que vous porterez à la présente et veuillez recevoir, Monsieur le Ministre, l'expression de ma considération la plus distinguée.

C'est signé, Serge Joyal.

[Traduction]

Vous comprendrez, madame la présidente, qu'étant donné que le ministre a reçu cette lettre tard hier soir ou ce matin, il serait indiqué de lui donner l'occasion de répondre à ma proposition de rétablir le statut du Sénat sans empêcher la mise en approbation du projet de loi au-delà de la période de six mois. Ce délai est déjà inclus dans le texte que nous examinons.

Nous aurons l'occasion en troisième lecture de voir si le ministre a choisi de ne pas s'engager. Le Sénat pourra alors délibérer sur l'opportunité d'amender l'article 18.1.

La présidente: Merci, sénateur Joyal. Je constate que vous ne proposez pas votre amendement maintenant.

Le sénateur Cools: Le sénateur Joyal est-il en train de dire que le ministre Boudria pourrait redonner son statut au Sénat dans le projet de loi?

La présidente: Il parle de la prochaine série d'amendements.

Le sénateur Cools: D'après ce qu'a dit le sénateur Joyal, il s'attend à ce que des mesures soient prises à propos de ce projet de loi.

Le sénateur Joyal: Je propose la même formule que nous avons adoptée à propos du projet de loi C-3 il y a environ un an. Certains sénateurs estimaient que le projet de loi devait être amendé, mais nous savions qu'il était urgent de créer la base de données sur les empreintes génétiques. Nous ne voulions pas retarder ce travail. À l'époque, le ministre était le solliciteur général, M. Lawrence MacAulay, qui nous a envoyé une lettre officielle. Le ministre s'est engagé à ce que la prochaine fois qu'il présenterait des modifications à la loi, il s'occuperait de l'article concernant le statut du Sénat. Le ministre a tenu parole; dans l'année qui a suivi, il nous a proposé des amendements au projet de loi S-10. Nous avons examiné le projet de loi S-10 et la question a été réglée.

Honorables sénateurs, c'est ce que je propose ici. J'appuie l'objet du projet de loi. Il ne fait pas de doute que de nombreuses dispositions améliorent le système actuel et qu'elles devraient être en place pour les prochaines élections. Je propose donc que le

election. Therefore, I propose that the minister take the same avenue that we had in this committee a year and a half ago.

Senator Beaudoin: I agree with everything Senator Joyal has said. What do we do now? Do we have clause-by-clause consideration for clause 18?

The Chairman: Yes. I intend to proceed with clause-by-clause consideration first on clause 18.1, which is the clause that Senator Joyal is concerned about, and then to group the rest of the clauses. That gives both the minister and Senator Joyal the two-week break that we are approaching to think of the next steps.

Senator Cools: Therefore, we are contemplating the minister responding in respect of this bill.

Senator Beaudoin: Speaking for myself, I am ready to say yes to that amendment. I am convinced by the argument.

Senator Cools: There is no amendment before us, is there?

The Chairman: There is no amendment before us.

Senator Beaudoin: There is an idea.

Senator Joyal: An intention.

The Chairman: However, there is no amendment before us.

Senator Andreychuk: I will just be saying "on division" for all of the bill, and if the minister does not come through with the letter everyone has the right to introduce amendments on third reading.

The Chairman: Absolutely.

Senator Beaudoin: There would be one on our side.

The Chairman: At least one on your side.

Senator Beaudoin: Only on one article.

The Chairman: That one person's amendment is only on one article.

In that case, we will proceed with clause-by-clause consideration. Shall clause 18.1 carry? All those in favour? All those opposed?

Some Hon. Senators: On division.

The Chairman: I declare the motion carried on division.

Senator Cools: That is very dangerous. More senators said "on division" than said "carried." That is very dangerous. You must be very clear. Maybe you can ask again so that we can say "agreed." There were no voices saying "agreed."

The Chairman: All those in favour?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: All those on division?

Some Hon. Senators: On division.

The Chairman: I declare the motion carried on division.

Shall clauses 19 to 577 carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

ministre procède comme nous l'avons proposé il y a un an et demi.

Le sénateur Beaudoin: J'approuve tout ce qu'a dit le sénateur Joyal. Que faisons-nous maintenant? Examinons-nous l'article 18?

La présidente: Oui. Nous allons passer à l'examen article par article, à commencer par l'article 18.1, qui intéresse le sénateur Joyal, après quoi nous allons regrouper les autres articles. Cela donne au ministre et au sénateur Joyal une période de deux semaines, pendant le congé, pour réfléchir à la suite des événements.

Le sénateur Cools: On s'attend donc à ce que le ministre nous réponde à propos de ce projet de loi.

Le sénateur Beaudoin: Pour ma part, je suis prêt à approuver cet amendement. Je suis convaincu par les arguments.

Le sénateur Cools: Mais nous ne sommes pas saisis de l'amendement, n'est-ce pas?

La présidente: Nous ne sommes pas saisis d'un amendement.

Le sénateur Beaudoin: Il y a une idée.

Le sénateur Joyal: Une intention.

La présidente: N'empêche, nous ne sommes pas saisis d'un amendement.

Le sénateur Andreychuk: Je vais tout simplement dire «avec dissidence» pour l'ensemble du projet de loi, et si le ministre ne nous envoie pas de lettre, tout le monde a le droit de présenter un amendement en troisième lecture.

La présidente: Tout à fait.

Le sénateur Beaudoin: Il pourrait y en avoir un de notre parti.

La présidente: Au moins un de votre parti.

Le sénateur Beaudoin: Sur un seul article.

La présidente: L'amendement de cette personne ne porte que sur un seul article.

Dans ce cas, nous allons passer à l'examen article par article. L'article 18.1 est-il adopté? Ceux qui sont pour? Ceux qui sont contre?

Des voix: Avec dissidence.

La présidente: Je déclare la motion adoptée avec dissidence.

Le sénateur Cools: C'est très dangereux. Les sénateurs ont été plus nombreux à dire «avec dissidence» que «adopté». C'est très dangereux. Il faut être très clair. Vous pourriez peut-être poser à nouveau la question pour que nous puissions dire «d'accord». Personne n'a dit «d'accord».

La présidente: Tous ceux qui sont pour?

Des voix: D'accord.

La présidente: Avec dissidence?

Des voix: Avec dissidence.

La présidente: Je déclare la motion adoptée avec dissidence.

Les articles 19 à 577 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

Some Hon. Senators: On division.

The Chairman: Carried on division.

Are there any new clauses? No new clauses.

Shall Schedule 1 carry? All those in favour?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Opposed? On division?

Some Hon. Senators: On division.

Senator Andreychuk: Consistency.

The Chairman: I declare the motion carried on division.

Shall Schedule 2 carry? All those in favour?

Some Hon. Senators: Agreed.

Some Hon. Senators: On division.

The Chairman: I declare the motion carried on division.

Shall Schedule 3 carry? All those in favour?

Some Hon. Senators: Agreed.

Some Hon. Senators: On division.

The Chairman: I declare the motion carried on division.

Are there any new schedules? No new schedules.

Shall clause 1 carry? All those in favour?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Opposed? That is a different title.

I declare the motion carried.

Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Opposed? Abstentions?

I declare the motion carried.

Shall the bill carry? All those in favour?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Opposed?

Some Hon. Senators: On division.

The Chairman: I declare the motion carried on division.

Shall I report the bill to the Senate without amendment?

Senator Cools: Honourable senators, I move that Senator Milne report the bill this afternoon without amendment.

The Chairman: All those in favour?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: On division?

Some Hon. Senators: On division.

The Chairman: I declare the motion carried on division.

Honourable senators, I will report the bill this afternoon without amendment. Thank you very much for your patience. I declare this meeting now adjourned.

The committee adjourned.

Des voix: Avec dissidence.

La présidente: Adoptés avec dissidence.

Y a-t-il de nouveaux articles? Non, il n'y en a pas.

L'annexe 1 est-elle adoptée? Tous ceux qui sont pour?

Des voix: D'accord.

La présidente: Contre? Avec dissidence?

Des voix: Avec dissidence.

Le sénateur Andreychuk: Quelle consistance.

La présidente: Je déclare la motion adoptée avec dissidence.

L'annexe 2 est-elle adoptée? Tous ceux qui sont pour?

Des voix: D'accord.

Des voix: Avec dissidence.

La présidente: Je déclare la motion adoptée avec dissidence.

L'annexe 3 est-elle adoptée? Tous ceux qui sont pour?

Des voix: D'accord.

Des voix: Avec dissidence.

La présidente: Je déclare la motion adoptée avec dissidence.

Y a-t-il de nouvelles annexes? Non, il n'y en a pas.

L'article 1 est-il adopté? Tous ceux qui sont pour?

Des voix: D'accord.

La présidente: Contre? C'est un titre différent.

Je déclare la motion adoptée.

Le titre est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Tous ceux qui sont contre? Des abstentions?

Je déclare la motion adoptée.

Le projet de loi est-il adopté? Tous ceux qui sont pour?

Des voix: D'accord.

La présidente: Contre?

Des voix: Avec dissidence.

La présidente: Je déclare la motion adoptée avec dissidence.

Dois-je faire rapport du projet de loi au Sénat sans proposition d'amendement?

Le sénateur Cools: Honorables sénateurs, je propose que le sénateur Milne fasse rapport du projet de loi cet après-midi sans proposition d'amendement.

La présidente: Tous ceux qui sont pour?

Des voix: D'accord.

La présidente: Avec dissidence?

Des voix: Avec dissidence.

La présidente: Je déclare la motion adoptée avec dissidence.

Honorables sénateurs, je vais faire rapport du projet de loi cet après-midi sans proposition d'amendement. Merci beaucoup de votre patience.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

Wednesday, April 12, 2000:

From the Canadian Taxpayers' Federation:

Walter Robinson, Federal Director.

As an individual:

Bernard Côté.

From Elections Canada:

Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer;

Tom McMahon, Acting Director, Legal Services;

Janice Vézina, Director, Election Financing;

Diane Bruyère, Assistant Director of Operations, Electoral Coordination.

Thursday, April 13, 2000:

From Democracy Watch:

Aaron Freeman, Board Member.

From the Privy Council Office:

Michael Peirce, Director of Legal Operations, Legislation and House Planning/Counsel;

Isabelle Mondou, Counsel, Legislation and House Planning/Counsel;

Stéphane Perrault, Counsel, Human Rights Law Section, Department of Justice.

Le mercredi 12 avril 2000:

De la Fédération des contribuables canadiens:

Walter Robinson, directeur fédéral.

À titre personnel:

Bernard Côté.

D'Élections Canada:

Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections;

Tom McMahon, directeur par intérim des services juridiques;

Janice Vézina, directeur du financement électoral;

Diane Bruyère, directeur adjoint des opérations, coordination électorale.

Le jeudi 13 avril 2000:

De Démocratie en surveillance:

Aaron Freeman, membre du conseil d'administration.

Du Bureau du Conseil privé:

Michael Peirce, directeur, Opérations juridiques, Législation et planification parlementaire/Conseiller juridique;

Isabelle Mondou, avocate, Législation et planification parlementaire/Conseiller juridique;

Stéphane Perrault, avocat, section des Droits de la personne, ministère de la Justice.



Second Session
Thirty-sixth Parliament, 1999-2000

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Wednesday, May 10, 2000 (*in camera*)
Thursday, May 11, 2000
Wednesday, May 17, 2000
Thursday, May 18, 2000

Issue No. 15

First, second and third meetings on:
Bill C-23, An Act to modernize the
Statutes of Canada in relation to
benefits and obligations

APPEARING:

The Honourable Anne McLellan, P.C., M.P., ...
Minister of Justice and
Attorney General of Canada

WITNESSES:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-sixième législature, 1999-2000

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Le mercredi 10 mai 2000 (à huis clos)
Le jeudi 11 mai 2000
Le mercredi 17 mai 2000
Le jeudi 18 mai 2000

Fascicule n° 15

**Première, deuxième et troisième
réunions concernant:**
Le projet de loi C-23, Loi visant à moderniser
le régime d'avantages et d'obligations
dans les Lois du Canada

COMPARAÎT:

L'honorable Anne McLellan, c.p., députée,
Ministre de la Justice et
procureure générale du Canada

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	* Lynch-Staunton
* Boudreau, P.C.	(or Kinsella)
(or Hays)	Moore
Buchanan, P.C.	Nolin
Cools	Pearson
Fraser	Pépin
Joyal, P.C.	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Poy substituted for that of the Honourable Senator Mahovlich (*May 3, 2000*).

The name of the Honourable Senator Pépin substituted for that of the Honourable Senator Poy (*May 9, 2000*).

The name of the Honourable Senator Banks substituted for that of the Honourable Senator Pépin (*May 10, 2000*).

The name of the Honourable Senator Pépin substituted for that of the Honourable Senator Banks (*May 11, 2000*).

The name of the Honourable Senator Bryden substituted for that of the Honourable Senator Pearson (*May 11, 2000*).

The name of the Honourable Senator Murray, P.C., was removed (*May 15, 2000*).

The name of the Honourable Senator Pearson substituted for that of the Honourable Senator Bryden (*May 17, 2000*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	* Lynch-Staunton
* Boudreau, c.p.	(ou Kinsella)
(ou Hays)	Moore
Buchanan, c.p.	Nolin
Cools	Pearson
Fraser	Pépin
Joyal, c.p.	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Poy est substitué à celui de l'honorable sénateur Mahovlich (*le 3 mai 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Pépin est substitué à celui de l'honorable sénateur Poy (*le 9 mai 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Banks est substitué à celui de l'honorable sénateur Pépin (*le 10 mai 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Pépin est substitué à celui de l'honorable sénateur Banks (*le 11 mai 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Bryden est substitué à celui de l'honorable sénateur Pearson (*le 11 mai 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Murray, c.p., est enlevé (*le 5 mai 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Pearson est substitué à celui de l'honorable sénateur Bryden (*le 17 mai 2000*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Tuesday, May 9, 2000:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Pépin, seconded by the Honourable Senator Maheu, for the second reading of Bill C-23, An Act to modernize the Statutes of Canada in relation to benefits and obligations.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted on division.

The Bill was then read the second time on division.

The Honourable Senator Pépin moved, seconded by the Honourable Senator Carstairs, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 9 mai 2000:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Pépin, appuyée par l'honorable sénateur Maheu, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-23, Loi visant à moderniser le régime d'avantages et d'obligations dans les Lois du Canada.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois avec dissidence.

L'honorable sénateur Pépin propose, appuyée par l'honorable sénateur Carstairs, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Le greffier du Sénat

Paul Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, May 10, 2000

(21)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met *in camera* this day at 4:02 p.m. in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Cools, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Moore, Pearson, and Pépín (9).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Nancy Holmes and Marilyn Pilon, Research Officers.

The committee proceeded to consider its future business.

It was agreed that the Chair seek authorisation from the Senate for the committee to examine issues relating to sentencing in Canada, with a reporting deadline of June 21, 2001.

At 4:40 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, May 11, 2000

(22)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:52 a.m. in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Cools, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Moore, and Pépín (8).

Other senators present: The Honourable Senators Bryden and Roche (2).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Nancy Holmes and Mary Hurley, Research Officers.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, May 9, 2000, the committee began its examination of Bill C-23, An Act to modernize the statutes of Canada in relation to benefits and obligations.

APPEARING:

The Honourable Anne McLellan, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 10 mai 2000

(21)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à huis clos, à 16 h 02, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Cools, Fraser, Joyal, p.c., Milne, Moore, Pearson et Pépín (9).

Également présentes: De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement, Nancy Holmes et Marilyn Pilon, attachées de recherche.

Le comité procède à l'examen de ses travaux futurs.

Il est convenu que la présidente demande au Sénat d'autoriser le comité à entreprendre une étude sur la détermination de la peine au Canada et à en faire rapport le 21 juin 2001.

À 16 h 40, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le jeudi 11 mai 2000

(22)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 52, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Cools, Fraser, Joyal, c.p., Milne, Moore et Pépín (8).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Bryden et Roche (2).

Également présentes: De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement, Nancy Holmes et Mary Hurley, attachées de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 9 mai 2000, le comité entreprend son examen du projet de loi C-23, Loi visant à moderniser le régime d'avantages et d'obligations dans les Lois du Canada.

COMPARAÎT:

L'honorable Anne McLellan, c.p., députée, ministre de la Justice et procureure générale du Canada.

WITNESSES:

From the Department of Justice:

Janice Charette, Senior Assistant Deputy Minister, Policy Sector;

Michelle Gosselin, Project Manager, Modernizing Benefits;

Lisa Hitch, Senior Counsel, Modernizing Benefits;

Mark Jewett, Q.C., Senior Assistant Deputy Minister.

The Honourable Anne McLellan, P.C., M.P., made a statement and, with Ms Hitch and Mr. Jewett, answered questions.

At 12:50 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, May 17, 2000

(23)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:04 p.m. in Room 257, East Block, the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Cools, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Pearson, and Pépín (8).

Other senator present: The Honourable Senator Poy (1).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Nancy Holmes and Mary Hurley, Research Officers.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, May 9, 2000, the Committee continued its examination of Bill C-23, An Act to modernize the Statutes of Canada in relation to benefits and obligations (*see Proceedings of the Committee, Issue no. 15, dated May 10, 2000, for full text of Order of Reference*).

WITNESSES:

From the Evangelical Fellowship of Canada:

Dr. Janet Epp Buckingham.

From the Focus on the Family (Canada) Association:

Derek Rogusky, Researcher.

From Women for Life, Faith and Family:

Diane Watts, National President.

From the Toronto District Muslim Education Assembly:

Ibrahim El-Sayed, President;

Dr. Mobarak Ali.

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

Janice Charette, sous-ministre adjointe principale, Secteur des politiques;

Michelle Gosselin, gestionnaire de projet, Modernisation des avantages sociaux;

Lisa Hitch, avocate-conseil, Modernisation des avantages sociaux;

Mark Jewett, c.r., sous-ministre adjoint principal.

L'honorable Anne McLellan, p.c., députée, fait une déclaration et répond aux questions avec l'aide de Mme Hitch et de M. Jewett.

À 12 h 50, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mercredi 17 mai 2000

(23)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 04, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Cools, Fraser, Joyal, c.p., Milne, Pearson et Pépín (8).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Poy (1).

Également présentes: De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement, Nancy Holmes et Mary Hurley, attachées de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 9 mai 2000, le comité poursuit son étude du projet de loi C-23, Loi visant à moderniser le régime d'avantages et d'obligations dans les lois du Canada (*pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir les délibérations du comité, fascicule n° 15 du 10 mai 2000*).

TÉMOINS:

De l'Alliance évangélique du Canada:

Mme Janet Epp Buckingham.

De Focus on the Family (Canada) Association:

Derek Rogusky, chercheur.

De Femmes pour la vie, la foi et la famille:

Diane Watts, présidente nationale.

De la Toronto District Muslim Education Assembly:

Ibrahim El-Sayed, président;

M. Mobarak Ali.

From the Metropolitan Community Church of Toronto:

Paul Fairley, Director, Congregational Life.

From the United Church of Canada:

William Doyle, Co-Chair, Church in Society Co-ordinating Group.

From the Naskapi Nation of Kawawachikamach:

John Mameamskum, Director General;

Willie Mameanskum, Councillor;

Robert Pratt, Legal Counsel.

Dr. Epp Buckingham, Mr. Rogusky, and Ms Watts made presentations and together answered questions.

Mr. El-Sayed, Dr. Ali, Mr. Fairley, and Mr. Doyle made presentations and together answered questions.

At 6:34 p.m., the committee suspended.

At 7:03 p.m., the committee resumed.

Mr. Mameamskum made a presentation and, with Mr. Pratt, answered questions.

Mr. Pratt tabled with the Clerk of the Committee the following documents:

- 1) A letter dated February 14, 2000 by the Honourable Robert D. Nault, P.C., M.P., Minister of Indian Affairs and Northern Development, addressed to Chief Philip Einish, with attached copy of two amendments, filed as Exhibit No. 5900 L1/C-23, 1 "15".
2. A letter dated February 21, 2000 by Chief Philip Einish addressed to the Honourable Robert Nault, Minister of Indian Affairs and Northern Development, filed as Exhibit No. 5900 L1/C-23, 2 "15".
3. A letter dated March 23, 2000 by Chief Philip Einish addressed to the Honourable Robert Nault, Minister of Indian Affairs and Northern Development, filed as Exhibit No. 5900 L1/C-23 3 "15".
4. A letter dated March 31, 2000 by the Honourable Robert D. Nault, P.C., M.P. addressed to Chief Philip Einish, filed as Exhibit No. 5900 L1/C-23 4 "15".
5. A letter dated March 31, 2000 by Chief Philip Einish addressed to the Honourable Robert Nault, Minister of Indian Affairs and Northern Development, filed as Exhibit No. 5900 L1/C-23 5 "15".
6. A letter dated April 4, 2000 by Chief Philip Einish addressed to the Honourable Robert Nault, Minister of Indian Affairs and Northern Development, filed as Exhibit No. 5900 L1/C-23 6 "15".

It was agreed that the Chair write to the Minister of Justice, the Honourable Anne McLellan, asking for clarification on the issues raised by the representatives of the Naskapi Nation of Kawawachikamach.

De la Metropolitan Community Church of Toronto:

Paul Fairley, directeur, Congregational Life

De l'Église unie du Canada:

William Doyle, coprésident, Church in Society Co-ordinating Group.

De la Nation naskapie de Kawawachikamach:

John Mameamskum, directeur général;

Willie Mameanskum, conseiller;

Robert Pratt, conseiller juridique.

M. Epp Buckingham, M. Rogusky et Mme Watts font des déclarations et répondent ensemble aux questions.

M. El-Sayed, M. Ali, M. Fairley et M. Doyle font des déclarations et répondent ensemble aux questions.

À 18 h 34, le comité suspend ses travaux.

À 19 h 3, le comité reprend ses travaux.

M. Mameamskum fait une déclaration et répond aux questions avec l'aide de M. Pratt.

M. Pratt dépose auprès du greffier du comité les documents suivants:

1. Une lettre du 14 février 2000 de l'honorable Robert D. Nault, c.p., député, ministre des Affaires indiennes et du Développement du Nord, adressée au chef Philip Einish, accompagnée d'une copie de deux amendements, déposée en tant que pièce n° 5900 L1/C-23, 1«15».
2. Une lettre du 21 février 2000 du chef Philip Einish adressée à l'honorable Robert Nault, ministre des Affaires indiennes et du Développement du Nord, déposée en tant que pièce n° 5900 L1/C-23, 2«15».
3. Une lettre du 23 mars 2000 du chef Philip Einish adressée à l'honorable Robert Nault, ministre des Affaires indiennes et du Développement du Nord, déposée en tant que pièce n° 5900 L1/C-23 3«15».
4. Une lettre du 31 mars 2000 de l'honorable Robert D. Nault, c.p., député, adressée au chef Philip Einish, déposée en tant que pièce n° 59000 L1/C-23 4«15».
5. Une lettre du 31 mars 2000 du chef Philip Einish adressée à l'honorable Robert Nault, ministre des Affaires indiennes et du Développement du Nord, déposée en tant que pièce n° 5900 L1/C23 5«15».
6. Une lettre du 4 avril 2000 du chef Philip Einish adressée à l'honorable Robert Nault, ministre des Affaires indiennes et du Développement du Nord, déposée en tant que pièce n° 5900 L1/C-23 6«15».

Il est convenu que le président écrira à la ministre de la Justice, l'honorable Anne McLellan, pour obtenir des éclaircissements sur des questions soulevées par les représentants de la Nation naskapie de Kawawachikamach.

At 7:41 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, May 18, 2000
(24)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:51 a.m. in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Cools, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Pearson, and Pépin (8).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Nancy Holmes and Mary Hurley, Research Officers.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, May 9, 2000, the Committee continued its examination of Bill C-23, An Act to modernize the Statutes of Canada in relation to benefits and obligations (*see Proceedings of the Committee, Issue no. 15, dated May 10, 2000, for full text of Order of Reference*).

WITNESSES:

From Equality for Gays and Lesbians Everywhere (EGALE):

Kim Vance, President;

John Fisher, Executive Director.

From the "Coalition gaie et lesbienne du Québec":

Claudine Ouellet, Director General.

From the National Action Committee on the Status of Women:

Jon Leah Hopkins, Chair, Lesbian Issues Committee.

From the Foundation for Equal Families:

David Corbett, Legal Counsel.

The witnesses made presentations and answered questions.

At 12:40 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

À 19 h 41, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le jeudi 18 mai 2000
(24)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 51, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Cools, Fraser, Joyal, c.p., Milne, Pearson et Pépin (8).

Également présentes: De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes et Mary Hurley, attachées de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 9 mai 2000, le comité poursuit son examen du projet de loi C-23, Loi visant à moderniser le régime d'avantages et d'obligations dans les Lois du Canada (*le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans les délibérations du comité, fascicule n° 15, 10 mai 2000*).

TÉMOINS:

D'Égalité pour les gais et les lesbiennes (EGALE):

Kim Vance, présidente;

John Fisher, directeur général.

De la Coalition gaie et lesbienne du Québec:

Claudine Ouellet, directrice générale.

Du Comité canadien d'action sur le statut de la femme:

Jon Leah Hopkins, présidente, Comité des questions lesbiennes.

De la Fondation en faveur de l'égalité des familles:

David Corbett, conseiller juridique.

Les témoins font des exposés, puis répondent aux questions.

À 12 h 40, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Till Heyde

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, May 11, 2000

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-23, to modernize the Statutes of Canada in relation to benefits and obligations, met this day at 10:52 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, we are here today to consider Bill C-23. We welcome Minister McLellan and her staff. Please proceed.

Hon. Anne McLellan, Minister of Justice and Attorney General of Canada: Madam Chairman, as you have already pointed out, this bill is omnibus in nature. It deals with some 68 statutes. Therefore, I have officials with me today, arrayed around the room, to assist, if necessary, from not only my own department but also from Human Resources Development, Treasury Board, Department of Citizenship and Immigration, and the Department of Finance. My ministerial colleagues from those departments worked very hard to ensure that this legislation is in the form that it is in today. I would not want to ignore the fact, however, that there are many other officials upon whom we can call upon from their respective departments.

[*Translation*]

It is a pleasure for me to appear before this committee that will give consideration to Bill C-23, to modernize the Statutes of Canada in relation to benefits and obligations.

[*English*]

I should like to begin my presentation with a brief statement about what Bill C-23 does and what it does not do.

Bill C-23 will modernize federal legislation to extend benefits and obligations to common-law, same-sex couples in the same way as to common-law, opposite-sex couples. It will amend a broad range of statutes from the Agricultural Programs Marketing Act to the War Veterans Act, extending the same legal treatment for benefits and, at the same time, ensuring that individuals take care of their partners by imposing obligations.

The federal government is not the first to address this issue. Several provinces, including Quebec, Ontario and British Columbia, have already extended benefits and obligations to common-law, same-sex couples. Most large cities in Canada, and more than 200 private-sector companies, currently provide benefits to the common-law, same-sex partners of their employees, as do many hospitals, libraries and social services institutions across Canada.

This bill does not affect marriage. The bill does not deal with the broader issue of other dependent relationships. I will address both of those matters in a minute.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 11 mai 2000

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, saisi du projet de loi C-23, Loi visant à moderniser le régime d'avantages et d'obligations dans les Lois du Canada, se réunit ce jour à 10 h 52 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, nous nous réunissons aujourd'hui pour étudier le projet de loi C-23. Nous souhaitons la bienvenue à la ministre McLellan et à ses collaborateurs. Vous avez la parole.

L'honorable Anne McLellan, ministre de la Justice et procureure générale du Canada: Madame la présidente, comme vous l'avez indiqué, il s'agit là d'un projet de loi-cadre. Il modifie quelque 68 lois. Je suis donc venue accompagnée de fonctionnaires, que vous voyez assis tout autour de la salle, non seulement de mon ministère mais également de celui du Développement des ressources humaines, du Conseil du Trésor, du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration et du ministère des Finances. Ils m'apporteront leur concours, le cas échéant. Mes collègues ministres, responsables de ces portefeuilles, ont travaillé très fort pour mettre en forme ce projet de loi. Néanmoins, nous pourrions demander leur concours à leurs collaborateurs de ces divers autres ministères.

[*Français*]

C'est un plaisir pour moi de comparaître devant ce comité qui va étudier le projet de loi C-23, Loi sur la modernisation de certains régimes d'avantages et d'obligations.

[*Traduction*]

J'aimerais commencer par vous indiquer ce que fait le projet de loi C-23 et ce qu'il ne fait pas.

Le projet de loi C-23 va moderniser la législation fédérale de manière à étendre les avantages et obligations des couples hétérosexuels vivant en union libre aux couples homosexuels. Il modifie un vaste éventail de lois, de puis la Loi sur les programmes de commercialisation agricole jusqu'à la Loi sur les allocations aux anciens combattants, de manière à conférer à ces couples le même statut juridique, aux fins des prestations, tout en veillant à ce que les partenaires prennent soin l'un de l'autre en leur imposant des obligations.

Le gouvernement fédéral n'est pas le premier à prendre ces mesures. Plusieurs provinces, dont le Québec, l'Ontario et la Colombie-Britannique, ont déjà fait la même chose. La plupart des grandes villes du Canada, et plus de 200 sociétés privées consentent actuellement les prestations aux conjoints homosexuels de leurs employés, tout comme de nombreux hôpitaux, bibliothèques et organismes de services sociaux dans tout le pays.

Ce projet de loi ne touche pas au mariage. Il n'a pas d'effet sur le sujet plus général des autres relations de dépendance. Je traiterai de ces deux éléments dans un instant.

Let me begin with an overview of why Bill C-23 is now before your committee and describe the approach taken in this bill and how that approach has been applied within the broad policy areas represented in this legislation.

Bill C-23 will ensure that the principle of equal treatment under the law in relation to individuals in committed, common-law relationships is respected with regard to both benefits and obligations. Bill C-23 will ensure that federal laws reflect the core values of Canadians, values that are enshrined in the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

Let me turn now to the approach used in the bill to extend benefits and obligations to common-law, same-sex partners.

Bill C-23 contains four different kinds of amendments, across seven policy areas. The first group of amendments extends benefits and obligations that currently apply to common-law, opposite-sex couples to common-law, same-sex couples. Obviously, that is the bulk of the amendments in this legislation and, obviously, it is the primary purpose of this legislation.

The second group of amendments extends some benefits and obligations that are currently limited to married couples to common-law, opposite-sex couples and then to common-law, same-sex couples. An example of that would be found in the Judges Act, in the amendments that we are proposing there.

The third group of amendments repeals or otherwise modifies provisions where benefits and obligations could not be extended without creating an illogical result — for example, dower rights and courtesy, as found in things like the Bank Act or the Indian Act.

The last group of amendments is a few related amendments that concern dependants of spouses and common-law partners. For example, where in-laws are currently included, the provision will now also include the relatives of the common-law partner.

The approach amends 68 statutes by using a neutral term wherever possible, for example, “survivor,” which is used in the various pieces of pension plan legislation, including the Canada Pension Plan for survivor benefits.

Where a neutral term could not be used, the term “spouse”, or “époux” en français, is used for “married persons,” and the new term “common-law partner,” or “conjoint de fait” en français, is used for “common law,” both opposite sex and same sex. A “common-law partner” is defined as a person who has cohabited with an individual in a conjugal relationship for a period of at least one year.

Let me pause for a moment here to point out that the term “conjugal” is not new to federal law but has been used for some 40 years to distinguish between common-law, opposite-sex relationships and more casual relationships, like those of roommates.

There is a considerable body of case law that federal departments apply with no difficulty, and which can be summarized in the recent *M. v. H.* decision from the Supreme Court of Canada.

Permettez-moi d’esquisser brièvement les raisons pour lesquelles le projet de loi C-23 a été introduit et décrire l’approche suivie et la manière dont elle a été appliquée dans les domaines couverts par ces différentes lois.

Le projet de loi C-23 établira le principe de l’égalité de traitement en droit pour les personnes vivant dans une union de fait, tant sur le plan de leurs avantages sociaux que de leurs obligations. Le projet de loi C-23 fera que les lois fédérales refléteront les valeurs fondamentales des Canadiens, valeurs consacrées dans la Charte canadienne des droits et libertés.

Voyons maintenant l’approche utilisée dans le projet de loi pour étendre les avantages et obligations aux couples homosexuels.

Le projet de loi C-23 contient quatre types de modifications dans sept grands domaines. Le premier groupe accorde aux couples homosexuels les mêmes avantages et obligations qu’aux couples hétérosexuels. C’est là le gros des changements apportés par le projet de loi et, évidemment, l’objectif premier de celui-ci.

Le deuxième groupe d’amendements élargit quelques avantages et obligations qui sont actuellement exclusivement conférés aux couples mariés, d’abord aux couples hétérosexuels puis aux couples homosexuels. Un exemple de ce type sont les modifications proposées à la Loi sur les juges.

Le troisième groupe de modification abroge ou modifie différemment des dispositions où les avantages et obligations ne pouvaient être conférés sans créer un résultat illogique — par exemple les droits de douaire et les prêts de courtoisie dans la Loi sur les Indiens et la Loi sur les banques, respectivement.

Le dernier groupe de modification sont quelques changements connexes concernant les personnes à charge des époux et conjoints de fait. Par exemple, dans les lois où les deux parents sont couverts, dorénavant les parents du partenaire dans l’union de fait le seront également.

Cette approche modifie 68 lois, en utilisant chaque fois que possible un terme neutre, par exemple «survivant», employé dans les diverses lois relatives aux pensions, notamment celles sur le Régime de pensions du Canada.

Là où un terme neutre ne pouvait être employé, on utilise le terme «époux» ou «spouse» en anglais, pour les personnes mariées, et le nouveau terme «conjoint de fait» ou «common law partner» en anglais, et ce qu’il s’agisse d’un couple hétérosexuel ou homosexuel. Un «conjoint de fait» est défini comme une personne ayant cohabité avec une autre dans une relation conjugale pendant au moins un an.

Permettez-moi à ce stade de signaler que le terme «conjugal» n’est pas nouveau en droit fédéral, puisqu’il sert depuis une quarantaine d’années à distinguer entre les unions de fait hétérosexuelles et les relations moins formelles, comme celles entre camarades de chambrée.

Il existe à ce sujet une jurisprudence considérable que les ministères fédéraux appliquent sans difficulté et que résume l’arrêt récent de la Cour suprême du Canada dans la cause *M. c. H.*

The use of the word “conjugal” has not meant that common-law couples are married, nor has it in any way altered the clear legal distinction between married and unmarried couples.

The 68 statutes contained in the bill touch on seven broad policy areas: pensions, income tax, conflict of interest, incorporation by reference of provincial law, criminal law, international standards and norms, and a final category that includes legislation that does not fit easily into the other categories.

I will briefly review these seven policy areas and give some examples of the statutes being amended and the benefits and obligations being affected.

The first policy area, pensions, includes both large social programs, like the Canada Pension Plan, and pension statutes where the government is the employer, like the Public Service Superannuation Act.

In large social programs like the Canada Pension Plan, the surviving spouse in a marriage or the surviving partner in a common-law, opposite-sex relationship can currently qualify for survivor benefits based on his or her spouse's or partner's contribution to the plan. Bill C-23 would provide that, in similar circumstances, the surviving partner in a common-law, same-sex relationship would also qualify for survivor benefits.

The second policy area deals with the Income Tax Act and related statutes that currently set out a range of benefits and obligations for married couples and common-law, opposite-sex couples. For example, when the combined income of a married or common-law, opposite-sex couple exceeds a certain level, the GST/HST tax credit may be reduced.

Bill C-23 would provide that, in the same way, the income of a common-law, same-sex partner must now also be combined with that of their partner to determine, and in some cases reduce, the amount of this credit.

The third policy area deals with conflict of interest or arm's-length transactions — for example, the Bankruptcy and Insolvency Act, which currently limits the ability of married persons to transfer ownership of their home or other property to their spouse within a certain time before they declare bankruptcy. At the moment, this limitation applies only to married couples. Bill C-23 would provide that common-law, opposite-sex and same-sex partners would now be subject to the same limitations on transferring ownership of their home or property to their partner prior to declaring bankruptcy.

The fourth policy area — incorporation by reference of provincial law — amends federal statutes that rely on provincial law standards. One example is the Government Employee Compensation Act, which is a workers' compensation statute for federal employees. This statute currently provides a benefit on the death of a federal worker to a dependent. However, as the federal government relies on provincial boards to apply the act, these boards must use provincial laws to define which relationships are included. Because of the differences in provincial law, this may result in a situation where common-law partners of federal employees may not be recognized, depending on their province of

La présence du terme «conjugal» n'a pas signifié jusqu'à présent que les couples de fait sont mariés, ni modifié en rien la distinction juridique claire entre couples mariés et non mariés.

Les 68 lois modifiées par le projet de loi couvrent sept grands domaines. Les pensions, l'impôt sur le revenu, le conflit d'intérêt, l'incorporation par renvoi à une loi provinciale, le droit pénal, et enfin une catégorie fourre-tout englobant des lois de nature diverse.

Je vais passer brièvement en revue ces sept domaines et vous donner quelques exemples des lois modifiées et des avantages et obligations concernés.

Le premier domaine, les pensions, recouvre de vastes programmes sociaux, comme le Régime de pensions du Canada, divers régimes de pensions publics, avec notamment la Loi sur la pension de la fonction publique.

En ce qui concerne les grands programmes sociaux comme le Régime de pensions du Canada, le conjoint survivant d'un mariage ou le partenaire survivant d'un couple de fait homosexuel a actuellement droit aux prestations de survivant sur la base des cotisations au régime de son conjoint ou partenaire. Le projet de loi C-23 fait en sorte que le partenaire survivant d'une relation de fait homosexuelle deviendra également admissible.

Le deuxième domaine recouvre la Loi de l'impôt sur le revenu et d'autres lois connexes établissant actuellement une série d'avantages et d'obligations pour les couples mariés et les couples concubins hétérosexuels. Par exemple, lorsque le revenu combiné d'un couple marié ou concubin dépasse un certain niveau, le crédit de TPS/TVH peut se trouver réduit.

Le projet de loi C-23 établit que, de la même façon, le revenu d'un conjoint de fait homosexuel doit maintenant être combiné avec celui du partenaire aux fins du calcul de ce crédit.

Le troisième domaine intéresse les conflits d'intérêt ou les transactions avec lien de dépendance — par exemple la Loi sur la faillite et l'insolvabilité, qui restreint actuellement la faculté des personnes mariées de transférer des biens au conjoint pendant un certain laps de temps avant la faillite. À l'heure actuelle, cette restriction ne s'applique qu'aux couples mariés. Le projet de loi C-23 établirait que les partenaires d'une union de fait, hétérosexuelle ou homosexuelle, seront soumis aux mêmes limites.

Le quatrième domaine — l'incorporation par renvoi à une loi provinciale — modifie les lois fédérales intégrant des normes juridiques provinciales. Un exemple en est la Loi sur l'indemnisation des agents de l'État, qui s'applique aux employés fédéraux. Cette loi prévoit actuellement une prestation versée à la personne à charge d'un employé fédéral décédé, mais comme le gouvernement fédéral fait appliquer cette loi par les commissions provinciales des accidents du travail, ces dernières doivent appliquer les lois provinciales pour déterminer les relations couvertes. Étant donné les différences entre les lois provinciales, il pourrait en résulter qu'un conjoint de fait d'un employé fédéral ne

residence. Bill C-23 would be amended to provide equal treatment for all federal employees.

The fifth policy area, criminal law, includes the Criminal Code and related statutes. An example here is the existing offence of intimidation — section 423 of the Criminal Code — which prohibits threats or use of violence toward a spouse. This provision would now include similar criminal penalties for threat or use of violence directed at an individual's common-law partner.

The sixth policy area, international standards and norms, includes statutes that give effect to international conventions. For example, the Foreign Missions and International Organizations Act gives force in domestic law to a 1946 international convention. As the convention could not be changed unilaterally, a provision is added to allow the government to apply the convention in Canada in a way that complies with the Charter.

The final group that I mentioned contains legislation that does not fit into one of the six broader policy areas. Examples of this would be statutes affecting aboriginal peoples and some veterans' statutes. In the case of the two statutes that affect aboriginal peoples, the Indian Act and the Cree Naskapi of Quebec Act, these statutes were included because the protections in section 15 of the Charter also apply to aboriginal peoples.

At the same time, in keeping with the government's commitments in "Gathering Strength," it is the intention of the government that these provisions will be subject to full discussion between the aboriginal community and the Department of Indian Affairs and Northern Development. My colleague, Minister Nault, has made a commitment that these changes will not be brought into force until after those discussions.

In all of these policy areas, Madam Chairman, you will notice that the issue of obligations is stressed, although many people tend to focus only on the benefits. Madam Chairman, just as married couples are required by law to face obligations, all common-law partners must also have the same responsibilities. If you take the benefits, you must also take the obligations.

Under the provisions of Bill C-23, as I have already mentioned, incomes of both common-law, same-sex partners will now be combined when assessing eligibility for programs like the GST/HST tax credits and the guaranteed income supplement under the old age security, as is currently the case for common-law, opposite-sex partners.

Statutes such as the Bank Act, the Cooperative Credit Associations Act, the Insurance Companies Act, and the Trust and Loans Companies Act will be amended to add common-law partners to the list of persons who may be subject to additional fines where a monetary benefit has resulted from an offence of a convicted person.

These obligations will be built into our laws. Couples, whether married or common-law, cannot pick and choose their benefits and obligations. If anyone ignores their responsibilities by not assuming their obligations, they are committing fraud.

serait pas admissible, selon la province de référence. Le projet de loi C-23 fait en sorte d'assurer un traitement égal à tous les employés fédéraux.

Le cinquième domaine, le droit pénal, couvre le Code criminel et des lois connexes. Un exemple ici est le délit d'intimidation — l'article 423 du Code criminel — qui prohibe les menaces ou le recours à la violence contre un conjoint. Dorénavant, les mêmes sanctions pénales s'appliqueront au conjoint de fait.

Le sixième domaine, les normes internationales, comprend des lois donnant effet à des conventions internationales. Par exemple, la Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales donnent effet en droit canadien à une convention internationale de 1946. Étant donné que cette dernière ne peut être modifiée unilatéralement par nous, on ajoute une disposition pour permettre au gouvernement d'appliquer la convention au Canada d'une manière conforme à la Charte.

Le dernier groupe que j'ai mentionné contient des lois qui n'entrent aisément dans aucune des six catégories précédentes. En font partie des lois touchant les Autochtones et certaines lois relatives aux anciens combattants. Dans le cadre de lois touchant les Autochtones, la Loi sur les Indiens et la Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec, elles ont été englobées car les garanties de l'article 15 de la Charte s'appliquent également aux Autochtones.

Parallèlement, conformément aux engagements donnés par le gouvernement dans «Rassembler nos forces», le gouvernement a l'intention de soumettre ces mesures à une concertation exhaustive du ministère des Affaires indiennes et du Nord avec les Autochtones. Mon collègue, le ministre Nault, s'est engagé à ne pas promulguer ces changements avant cette concertation.

Dans tous ces domaines, madame la présidente, vous remarquerez que l'accent est mis sur les obligations, bien que la plupart tendent à ne voir que les avantages. Madame la présidente, tout comme les couples mariés sont tenus, de par la loi, de remplir certaines obligations, tous les conjoints de fait possèdent les mêmes responsabilités. Si vous voulez les avantages, vous devez également accepter les obligations.

Comme je l'ai mentionné, le projet de loi C-23 prévoit que le revenu des deux partenaires dans une union de fait homosexuelle sera combiné pour déterminer l'admissibilité à des programmes tels que le crédit de TPS/TVH et le supplément de revenu garanti, comme c'est actuellement le cas des conjoints hétérosexuels.

Des textes de loi comme la Loi sur les banques, la Loi sur les associations coopératives de crédit, la Loi sur les sociétés d'assurances et la Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt seront modifiés de manière à ajouter les conjoints de fait à la liste des personnes pouvant être frappées d'amendes supplémentaires lorsqu'un avantage pécuniaire a résulté d'un délit.

Ces obligations seront intégrées à nos lois. Les couples, qu'ils soient mariés ou non, ne peuvent choisir les avantages et obligations qui leur conviennent. Si quelqu'un ignore ses responsabilités et ne s'acquitte pas de ses obligations, cette personne commet une fraude.

Let me turn now to what the bill does not do.

First, since the day Bill C-23 was introduced in the House of Commons I have repeatedly said that this bill is about fairness and tolerance. It is not about marriage and will not, in any way, alter or affect the legal meaning of marriage. However, it did become clear during consideration of the bill in the House of Commons that it was necessary for the government to reassure some Canadians by stating this fact in the bill itself. Clause 1.1 was added to clearly indicate that the legal meaning of marriage as the lawful union of one man and one woman to the exclusion of all others would not be changed by this bill.

The Government of Canada recognizes that marriage is of fundamental value and importance to many Canadians. That value and importance is in no way undermined by recognizing in law other forms of committed relationships.

Another issue not addressed by the bill is that of the broader dependency relationships — which some would have liked this bill to recognize. I would emphasize that moving forward now with this legislation does not preclude discussion, which has already started, on whether or how to acknowledge the nature and reality of the many types of dependent relationships that exist. However, the issue of dependency is a complex issue, with far-reaching consequences for both individuals and society as a whole. It is an important issue, and it is for this reason that I have referred it to a parliamentary committee.

This government, and some of the provinces, have examined the question of dependency over some time. However, several complex issues remain to be resolved. I will mention several.

While benefits that reflect dependency would likely be welcome, would the accompanying legal obligations be equally well received? As an example, if an adult lives with an elderly parent for many years and then leaves to marry, should that adult remain legally responsible to pay support to that parent because they were once in a dependent relationship? Would individuals be allowed to self-declare their relationships, or would the government require proof of some kind? Would the government exclude any relatives, as France has done, or exclude only opposite-sex, common-law couples, as Hawaii has chosen to do?

These are not trivial issues, and they are not amenable to easy answers. We would be essentially creating new relations that would attract new obligations. We would not want to do that without assessing the full implications for our society.

These issues are too important to act on before talking to Canadians about what it means to take the benefits, and also whether they are willing to accept the obligations.

The Law Commission of Canada is also studying this issue of dependency and expects to release a public discussion paper this summer.

Voyons maintenant ce que le projet de loi ne fait pas.

Premièrement, depuis le dépôt du projet de loi C-23 à la Chambre des communes, je suis allée répétant qu'il vise l'équité et la tolérance. Il ne porte pas sur le mariage et ne modifiera en rien la signification juridique du mariage. Cependant, il est apparu lors de l'examen du projet de loi à la Chambre des communes qu'il était nécessaire de rassurer quelques Canadiens en énonçant ce fait dans le texte lui-même. C'est pourquoi l'article 1.1 a été ajouté pour bien spécifier que le sens juridique du mot «mariage», soit l'union légitime d'un homme et d'une femme à l'exclusion de toute autre personne, n'est pas modifié par le projet de loi.

Le gouvernement du Canada reconnaît que le mariage est de valeur et d'importance fondamentales aux yeux de nombreux Canadiens. Le fait de reconnaître en droit d'autres formes de relations durables ne diminue en rien cette valeur et importance.

Un autre élément non couvert par ce projet de loi, ce sont les relations de dépendance plus générales, contrairement à ce que certains auraient souhaité. Je souligne que l'adoption du projet de loi à ce stade n'empêche pas une discussion, qui a déjà commencé, sur l'opportunité et la manière de reconnaître la nature et la réalité de nombreux types de relations de dépendance qui peuvent exister. Toutefois, c'est un sujet complexe, comportant des conséquences lointaines tant pour les individus que la société. C'est un enjeu important et c'est pourquoi j'en ai saisi un comité parlementaire.

Notre gouvernement, et quelques provinces, se penche déjà depuis quelques temps sur la question de la dépendance. Il reste à résoudre plusieurs problèmes complexes dont je vais mentionner quelques-uns.

Si des avantages reflétant les liens de dépendance seraient probablement bien accueillis, les obligations juridiques correspondantes seraient-elles aussi bien reçues? Par exemple, si un adulte vit avec un parent âgé pendant de nombreuses années, puis s'en va pour se marier, cet adulte devrait-il rester légalement tenu de prendre en charge ce parent, du fait de l'existence de ce lien de dépendance à un moment donné? Les intéressés seraient-ils autorisés à autodéclarer leurs relations, ou bien le gouvernement exigerait-il des preuves? Exclurait-on toute la parentèle, comme la France l'a fait, ou bien exclurait-on uniquement les couples de fait hétérosexuels, comme Hawaii a choisi de le faire?

Ce ne sont pas là des questions triviales, et les solutions ne sont pas simples. On créerait ainsi, en substance, de nouvelles relations donnant lieu à de nouvelles obligations. Il ne faut pas le faire sans en évaluer toutes les répercussions pour notre société.

Ce sont là des sujets trop importants pour agir avant d'expliquer aux Canadiens les conséquences qui résultent de l'acceptation des avantages et voir s'ils sont prêts aussi à assumer les obligations correspondantes.

La Commission de réforme du droit se penche également sur la question de la dépendance et compte publier un document de discussion cet été.

Madam Chairman, in the meantime, while we sort out these important societal questions around broader dependency, we must still act to end the discrimination pointed out to us by the courts. This is a more immediate requirement.

Finally, Madam Chairman, there has been some misunderstanding about the role of Parliament versus the role of the courts in interpreting the Canadian Charter of Rights and Freedoms. Recent court decisions have provided the government with a roadmap of what needs to be changed, but the onus remains on us, as parliamentarians, to determine how to proceed.

In interpreting the Charter, the courts are performing the role given to them by Parliament through the introduction of that Charter. At the same time, the Charter also maintains the equally important role of Parliament in determining important questions of social policy. Bill C-23 applies the guidance from the courts yet represents a reasonable and balanced approach to the constitutional requirement for equal treatment for common-law couples of the same and opposite sex.

Madam Chairman, Bill C-23 is about making sure that Canadians in committed common-law relationships are treated equally and fairly. This bill is about making sure that same-sex partners are treated with tolerance and respect. Bill C-23 is about ensuring that federal laws reflect the core values of Canadians, values that are enshrined in the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

[Translation]

Ms McLellan: The bill before you will establish a responsible, balanced and legally sound framework to implement the recent court decisions regarding the eligibility of same-sex couples to the same benefits and obligations to which opposite sex common-law partners are entitled.

[English]

Senator Beaudoin: You said that some provinces have legislated. In Quebec, it is in the new civil code, effective January 1, I believe.

Ms McLellan: Quebec brought in an omnibus piece of legislation. They did that last spring. They did that to ensure that their laws were in accordance with recent Supreme Court of Canada jurisprudence. Those amendments covered a wide range of statutes.

I do not know the exact number, but again it was a large number of statutes — 40 or 50 — and most of those amendments dealt with provincial laws that provide social benefits. Many of the 68 statutes that we are dealing with are federal laws that provide benefits of one sort or another, be it CPP or other kinds of statutes.

Senator Beaudoin: If we may summarize, Quebec is legislating in respect of benefits in the provincial field, and you are doing that of course in the federal field.

Ms McLellan: In the federal field, exactly.

Senator Beaudoin: You say that the bill does not affect marriage and that that is not the intention of the bill. I do not have any doubt about that. You did not speak about section 28 of the

Dans l'intervalle, madame la présidente, en attendant d'y voir plus clair dans ces importants choix de société, nous devons néanmoins agir pour mettre fin à la discrimination dénoncée par les tribunaux. C'est une exigence plus immédiate.

Enfin, madame la présidente, quelques malentendus se sont faits jour quant au rôle du Parlement, par opposition aux tribunaux, s'agissant d'interpréter la Charte canadienne des droits et libertés. Des décisions de justice récentes ont esquissé pour le gouvernement la voie à suivre, mais c'est néanmoins à nous, parlementaires, qu'il incombe de décider avec quels moyens.

Lorsqu'ils interprètent la Charte, les tribunaux ne font que remplir le rôle que le Parlement leur a confié en l'introduisant. Parallèlement, la Charte préserve également le rôle important du Parlement à l'égard des grands enjeux de politique sociale. Le projet de loi C-23 concrétise l'orientation imprimée par les tribunaux, et constitue une approche raisonnable et équilibrée de l'impératif constitutionnel d'un traitement égal pour les couples de fait homosexuels et hétérosexuels.

Madame la présidente, le projet de loi C-23 assure que les Canadiens vivant dans une union de fait durable soient traités équitablement, sur un pied d'égalité. Il vise à assurer que les partenaires homosexuels soient traités avec tolérance et respect. Il vise à assurer que les lois fédérales reflètent les valeurs fondamentales des Canadiens, des valeurs consacrées dans la Charte canadienne des droits et libertés.

[Français]

Mme McLellan: Le projet de loi que nous proposons offre un cadre responsable, équilibré et juridiquement solide permettant de tenir compte des dernières décisions des tribunaux concernant l'admissibilité des couples de même sexe aux avantages et obligations auxquels ont droit les conjoints de fait.

[Traduction]

Le sénateur Beaudoin: Vous dites que certaines provinces ont déjà légiféré. Au Québec, c'est dans le nouveau Code civil, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier, je crois.

Mme McLellan: Le Québec a adopté une loi-cadre au printemps dernier. Il s'agissait d'aligner sa législation sur la jurisprudence récente de la Cour suprême du Canada. Ces modifications ont touché un grand nombre de lois.

Je n'en connais pas le nombre exact, mais c'était un chiffre important — 40 ou 50 lois différentes — et la plupart de ces modifications intéressaient des prestations sociales provinciales. La plupart des 68 lois couvertes ici sont des lois fédérales établissent des prestations sociales d'une sorte ou d'une autre, qu'il s'agisse du RPC ou d'autres mesures.

Le sénateur Beaudoin: Donc, pour résumer, le Québec a légiféré en ce qui concerne les prestations provinciales, et vous en faites autant dans la sphère fédérale.

Mme McLellan: Exactement, dans la sphère fédérale.

Le sénateur Beaudoin: Vous dites que le projet de loi ne touche pas au mariage, que ce n'est pas là le but. Je n'en doute pas. Vous n'avez pas évoqué l'article 28 de la Charte, qui précise

Charter, that the laws apply equally to men and women. I do not see any conflict between the bill and section 28.

Ms McLellan: You are right.

Senator Beaudoin: Obviously, if the legislation in our country applies equally to men and women, this is in addition to section 15 of the Charter that says that all individuals are equal.

Ms McLellan: Yes.

Senator Beaudoin: Therefore, the intention of this legislation, as far as I can see, is to give effect to the case of *M. v. H.* Do we understand that, in your department or your ministry, you have checked — I am sure you did — every angle of the decision of the Supreme Court? There was one dissenter at the Supreme Court; however, the majority was very strong.

Ms McLellan: Very strong.

Senator Beaudoin: Are you satisfied that every angle of the bill is giving effect, or implementing, the judicial decision?

Ms McLellan: Yes. We have, in fact, reviewed the decision of *M. v. H.*, and other jurisprudence, because that case does not stand alone. It is simply the most definitive in a long line of cases over the past 10 to 15 years that have indicated a growing necessity to ensure that common-law relationships of the opposite sex, and now of the same sex, are accorded fair treatment in Canadian society.

M. v. H., of course, was a case that dealt with two partners. The relationship terminated and one of the partners made an application under the Family Law Act of the Province of Ontario. She argued that the particular section in question, I believe it was section 29 of the Family Law Act of Ontario, was in essence under-inclusive because it spoke only to relationships of marriage or common-law, opposite-sex relationships of a conjugal nature.

Senator Beaudoin: The final point is the division of powers.

Obviously, the Parliament of Canada has full jurisdiction over marriage and divorce and, as Quebecers, sometimes we look at the federal courts and the provincial statutes and wonder if there is not an encroachment.

Our power is direct, so I have no problem with that.

Ms McLellan: It is a divided jurisdiction, as you know. It is one of which we are very respectful.

Senator Beaudoin: When you are dealing with the benefits in the federal fields, there is no problem. The problem is for the province not to encroach on the federal authority over marriage, as such. If this is the intention of the bill, I do not have a problem.

Senator Andreychuk: I have two questions. In respect of the proposed interpretation of clause 1.1, are you satisfied that the inclusion of it is purely a political issue and that it does not in any way affect the integrity of the rest of the act.

que les lois s'appliquent également aux hommes et aux femmes. Je ne vois aucun conflit entre ce projet de loi et l'article 28.

Mme McLellan: Vous avez raison.

Le sénateur Beaudoin: Manifestement, si la législation dans notre pays s'applique également aux hommes et aux femmes, le projet de loi donne plutôt effet à l'article 15 de la Charte qui dit que toutes les personnes sont égales.

Mme McLellan: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Donc, d'après ce que je peux voir, il s'agit de donner effet à l'arrêt *M. c. H.* Pouvez-vous nous assurer — mais je n'en doute pas — que votre ministère a examiné sous tous les angles l'arrêt de la Cour suprême? Il y avait un juge dissident, mais la majorité était très forte.

Mme McLellan: Très forte.

Le sénateur Beaudoin: Êtes-vous convaincue que ce projet de loi donne effet ou concrétise tous les éléments de cette décision de justice?

Mme McLellan: Oui. D'ailleurs, nous avons examiné non seulement l'arrêt *M. c. H.*, mais aussi d'autres jugements, car la jurisprudence ne se limite pas à celle-ci. Cette décision est simplement la plus catégorique dans une longue série d'affaires jugées au cours des 10 à 15 dernières années établissant la nécessité croissante de traiter équitablement, d'abord les relations de cohabitation entre personnes de sexe opposé, puis maintenant du même sexe.

La cause *M. c. H.*, vous le savez, mettait en jeu un couple. La relation a pris fin et l'une des partenaires a présenté une demande en vertu de la Loi sur le droit familial ontarienne. Elle arguait que l'article 29, je crois, était discriminatoire puisqu'il ne faisait état que du mariage et du concubinage, c'est-à-dire d'une relation hétérosexuelle de nature conjugale.

Le sénateur Beaudoin: Ma dernière question porte sur la séparation des pouvoirs.

Le Parlement du Canada a évidemment compétence en matière de mariage et de divorce et parfois, nous les Québécois, regardons les jugements des tribunaux fédéraux et les lois provinciales et nous demandons s'il n'y a pas empiètement.

Notre pouvoir, en l'occurrence, est direct et je ne vois pas là de problème.

Mme McLellan: C'est une compétence partagée, comme vous le savez. Nous la respectons pleinement.

Le sénateur Beaudoin: Il n'y a pas de problème, s'agissant des prestations sociales fédérales. Le problème est plutôt que les provinces sont tentées d'empiéter sur le pouvoir fédéral en matière de mariage proprement dit. Si le projet de loi ne fait rien d'autre, je ne vois pas de problème.

Le sénateur Andreychuk: J'ai deux questions. En ce qui concerne la règle d'interprétation proposée à l'article 1.1, êtes-vous certaine que celle-ci sert des fins exclusivement politiques et n'affecte en rien l'intégrité du restant de la loi?

Ms McLellan: It is an interpretive provision. Let me be clear about that. It is an interpretive provision that we have added to the bill to ensure that Canadians understand, as I have said throughout, that Bill C-23 is not about the institution of marriage. The definition of marriage is clear, both in common law and in the civil law. Bill C-23 does not deal with the definition of marriage or the institution of marriage. Therefore, as I have indicated in my comments, what we did was to reassure a great number of Canadians from whom I heard that somehow Bill C-23 was going to undermine the institution of marriage or that it dealt with the institution of marriage in some way. I decided that it would be useful to simply include an interpretive clause, like 1.1, which restates the existing law.

Senator Andreychuk: My second concern is about your comments that the amendments to the Indian Act would not be followed through until such time as negotiations and discussions took place with the aboriginal community.

It seems to me that that is an injustice to aboriginal women, because this is not the first act where we continue to hear that aboriginal women's rights will be dealt with at a later date. With each act, we have an undertaking by a new DIAND minister that something will be done.

Why would you, from the Ministry of Justice, deem it appropriate to keep those rights in abeyance for that particular class of Canadians?

Ms McLellan: In relation to my colleague the Minister of Indian Affairs, there is an agreement, out of respect for the First Nations — when we refer to the Indian Act — that changes to that act will not be made unilaterally by the federal government without consultation with the relevant parties.

In fact, organizations like the AFN take that commitment, on the part of this government, very seriously. We can all understand why. There is a considerable sensitivity on the part of aboriginal peoples that we would unilaterally change the Indian Act without first ensuring that they are consulted.

I believe that in the James Bay and Northern Quebec Agreement, as it relates to the Cree Naskapi, there is a specific commitment that consultations would take place before changes were made. As you will probably hear at committee, as I believe the house committee did, from at least the Cree Naskapi, they have no problems with the substance of this legislation whatsoever. They and the AFN and others have made that plain. However, they do want us to clearly respect our obligations of ongoing consultation with them before acting in certain ways.

Therefore, what you see, and you will probably hear, if they appear before you, is something along those lines.

Do we have representatives from the Department of Indian Affairs and Northern Development here today?

The Chairman: These groups have asked to appear and we have scheduled them on the witness list.

Ms McLellan: Would you like to hear from the representatives of DIAND?

Mme McLellan: C'est une règle d'interprétation. Il faut que ce soit bien clair. C'est une règle d'interprétation que nous avons ajoutée au projet de loi pour que les Canadiens comprennent bien, comme je n'ai cessé de le dire, que le projet de loi C-23 ne porte pas sur l'institution du mariage. La définition du mariage est claire, tant en common law qu'en droit civil. Le projet de loi C-23 ne change en rien la définition du mariage ni l'institution du mariage. Par conséquent, comme je l'ai dit dans mon exposé, nous avons voulu rassurer le grand nombre de Canadiens qui craignaient, ai-je entendu, que le projet de loi C-23 allait saper l'institution du mariage ou la modifier d'une façon ou d'une autre. J'ai décidé qu'il serait utile de simplement inscrire une clause d'interprétation, l'article 1.1, qui réaffirme le droit existant.

Le sénateur Andreychuk: Ma deuxième question porte sur le fait que les modifications de la Loi sur les Indiens n'entreront en vigueur qu'après des négociations avec les Autochtones, comme vous l'avez annoncé.

Il me semble que cela est injuste à l'égard des femmes autochtones, car ce n'est pas la première fois qu'on leur dit que leurs droits devront attendre à plus tard. Avec chaque nouvelle loi, un nouveau ministre des Affaires indiennes promet de faire quelque chose, plus tard.

Pourquoi vous, ministre de la Justice, jugez-vous approprié de mettre en suspens les droits de cette catégorie particulière de Canadiennes?

Mme McLellan: Mon collègue, le ministre des Affaires indiennes, s'est engagé auprès des Premières nations, par marque de respect, de ne pas introduire de modification à la Loi sur les Indiens unilatéralement, sans avoir consulté les parties concernées.

De fait, des organisations comme l'APN prennent très au sérieux cet engagement gouvernemental. Nous comprenons tous pourquoi. Les Autochtones craignent beaucoup les changements unilatéraux pouvant être apportés à la Loi sur les Indiens, sans qu'ils soient consultés.

Je crois que l'Accord sur la Baie James et le Nord du Québec conclu avec les Cris et les Naskapis, contient l'engagement exprès que des consultations aient lieu avant toute modification. Les Cris Naskapis viendront sans doute vous dire, comme ils l'ont fait au comité de la Chambre, qu'ils n'ont aucune objection sur le fond de ce projet de loi. Eux-mêmes, ainsi que l'APN et d'autres, l'ont clairement fait savoir. Toutefois, ils tiennent à ce que nous respections notre engagement de procéder à des consultations avant de prendre certaines mesures.

C'est probablement ce qu'ils vous diront s'ils comparaissent devant votre comité.

Avons-nous ici des représentants du ministère des Affaires indiennes et du Nord?

La présidente: Ces groupes ont demandé à comparaître et figurent sur notre liste de témoins.

Mme McLellan: Aimerez-vous entendre les représentants du MAIN?

Senator Andreychuk: No. I have heard from the DIAND representatives and my concern is that it is always on the political agenda — both the aboriginal representatives and the federal government — that aboriginal women's rights will be dealt with, that it is a concern to everyone. I would like an undertaking from the justice department to put the pressure on DIAND to make this a priority.

Ms McLellan: We are happy to do that.

Senator Andreychuk: I make the point now because this is the third bill — on the last bill, the previous minister said that there would be discussions immediately, to undertake changes to the Indian Act. Nothing has occurred, other than continued intent. Therefore, I make that point. I realize that it is not your responsibility but, rather, an overall justice responsibility.

Ms McLellan: You raise a very good point.

The position of the federal government is that the Charter of Rights and Freedoms applies to aboriginal peoples, therefore section 15 applies to aboriginal peoples. Aboriginal peoples have the same equality rights and aboriginal men and women in common-law, opposite-sex and same-sex relations have the same rights as non-aboriginal men and women in those kinds of relationships.

Therefore, I will certainly undertake to reiterate for my colleague the Minister of Indian Affairs, the importance that you and, I presume, everyone around the table attaches to that issue. He and I discussed this issue at some length before the bill was introduced. I have his commitment, but certainly I will both write to him and discuss the issue with him face to face. I will express to Minister Nault the desire on the part of this committee — as well, clearly, my own desire — that these discussions take place in a timely fashion so we can all move forward together.

Senator Fraser: On this point, I would like to reinforce Senator Andreychuk's point. By my recollection, for a quarter of a century, at least, we have been told that we have to negotiate these things but that we have to be respectful. Well, with respect, when it comes to Charter rights for any other Canadians, we do not let those whose comfortable, present situation might be affected delay matters for a quarter of a century. Indian women are as entitled as are other native people who are affected.

Ms McLellan: This does not deal only with women.

Senator Fraser: Yes, and other people. However, in the case of aboriginal women, in particular, because they have been out there fighting publicly for all those years, they are as entitled to recognition of their rights within their lifetime as any other Canadians. End of speech.

Ms McLellan: I agree. I will carry the force, passion, and conviction of this committee back to my colleague Minister Nault.

Le sénateur Andreychuk: Non. Je sais ce qu'ils disent et ma crainte est que les droits des femmes autochtones font toujours l'objet d'un jeu politique — tant du côté des représentants autochtones que du gouvernement fédéral. J'aimerais l'engagement du ministère de la Justice qu'il fera des pressions sur le MAIN afin qu'il en fasse une priorité.

Mme McLellan: Volontiers.

Le sénateur Andreychuk: J'insiste là-dessus car c'est maintenant le troisième projet de loi — à l'occasion du dernier, le ministre précédent a dit que des discussions seraient entamées immédiatement sur la promulgation des modifications à la Loi sur les Indiens. Rien ne s'est concrétisé, on en est toujours au stade des intentions. C'est pourquoi j'insiste. Je sais bien que ce n'est pas votre responsabilité, mais c'est néanmoins un problème de justice générale.

Mme McLellan: Vous avez tout à fait raison.

La position de gouvernement fédéral est que la Charte des droits et libertés s'applique aux Autochtones, et par conséquent l'article 15 s'applique aux Autochtones. Ils ont les mêmes droits à l'égalité et les hommes et femmes autochtones vivant dans une union de fait avec une personne du sexe opposé ou du même sexe possèdent les mêmes droits que les hommes et femmes non autochtones dans la même situation.

Par conséquent, je m'engage volontiers à réitérer à mon collègue, le ministre des Affaires indiennes, l'importance que vous et moi, et je présume tout le monde autour de cette table, accordons à cette question. Lui et moi en avons parlé assez longuement avant le dépôt du projet de loi. Il m'a donné son engagement, mais je vais certainement lui écrire et lui en reparler de vive voix. J'exprimerai au ministre Nault le désir du comité — que je partage — de voir aboutir ces discussions afin que nous puissions tous avancer ensemble.

Le sénateur Fraser: Je fais mienne la remarque de Le sénateur Andreychuk: cela fait au moins un quart de siècle, si ma mémoire est bonne, que l'on nous dit qu'il faut négocier ces choses en faisant preuve de respect. Eh bien, sauf votre respect, s'agissant des droits garantis par la Charte de tous les autres Canadiens, nous ne laissons pas ceux qui risqueraient de perdre leur situation confortable faire traîner les choses pendant 25 ans. Les femmes indiennes ont autant de droits que tous les autres.

Mme McLellan: Cette mesure ne touche pas seulement les femmes.

Le sénateur Fraser: Oui, et d'autres. Toutefois, dans le cas des femmes autochtones, en particulier, qui se battent publiquement depuis toutes ces années, elles méritent tout autant que les autres Canadiens que leurs droits soient reconnus de leur vivant. Fin du discours.

Mme McLellan: Je suis d'accord. Je transmettrai à mon collègue, le ministre Nault, vos interventions fermes et passionnées.

[Translation]

Senator Pépin: In your speech on second reading of Bill C-23, you stated that the bill espouses fundamental values of Canadian society such as fairness, tolerance, respect and equality.

However, some critics are of the view that the bill is unfair to people engaged in other types of long-term relationships, such as between brothers and sisters, for example, and that the principle of interdependence should have been the main criterion for extending entitlement to federal benefits. What is the government's policy at this time regarding the issue of dependency? Does the government plan to look into this in order to extend federal benefits to these people?

[English]

Ms McLellan: That is a very good question. As I mentioned in my comments, the broader issue of dependency is of growing importance to many Canadians as we see changes in family structure.

It is more common to find siblings living together for extended periods of time and taking some responsibility for each other, aged parents living with children, and, in some cases, children returning home after having left the nest and living with their aged parents for some period of time. There are a host of relationships that could be defined as "dependant." Here, we are talking about economic dependency. That is what we are talking about when we talk about the broader category of dependant relationships. We are talking about something qualitatively different when we talk about common-law, opposite-sex and same-sex relationships. Those relationships are defined on a different basis. There may or may not be economic dependency in those common-law, opposite- and same-sex relationships, but that is not the main defining characteristic by any means. In talking about the broader group, you are talking about relationships of economic dependency, where one person, say an aged parent, has been dependant upon a daughter. The daughter has lived at home for some period of time and has supported her aged mother.

It is extremely important for us to look at what relationships would be included within this category of dependency. How does Canadian society want them defined? How broad should the definition be? Should it only apply to people who are relatives of some sort? Should it apply to others? What are the benefits and obligations that would attach to that category of relationship?

I will return to my example. When you look at the broader category of dependency, most people think of only what I would describe as "the upside" — that is, the benefits. Take my example of the aged mother and her daughter. In that situation, there may be benefits that flow to the aged mother from having that relationship — or to the daughter, as far as that goes. However, should the daughter decide to leave that relationship, which is defined as a dependent relationship, and marry and establish a different life, should the mother have the right, in law, to enforce an ongoing legal and financial obligation against that daughter? If the answer to that question is yes, that represents a profound

[Français]

Le sénateur Pépin: Dans le discours que vous avez prononcé à l'étape de la deuxième lecture sur le projet de loi C-23, vous avez déclaré que le projet de loi s'alignait sur les valeurs fondamentales de la société canadienne, à savoir l'équité, la tolérance, le respect et l'égalité.

Toutefois, les critiques ont laissé entendre que le projet de loi était injuste à l'égard des personnes engagées dans d'autres sortes d'union à long terme, comme celles existant entre frère et sœur, par exemple, et que le principe de l'interdépendance aurait dû être le critère d'extension du droit des avantages fédéraux. Quelle est la politique actuelle du gouvernement en ce qui concerne le critère de l'interdépendance? Le gouvernement prévoit-il examiner ce critère afin d'élargir ces droits aux avantages fédéraux?

[Traduction]

Mme McLellan: C'est une très bonne question. Comme je l'ai dit, la question plus large de la dépendance revêt une importance croissante aux yeux de nombreux Canadiens, étant donné l'évolution de la structure familiale.

Il est plus courant de voir des frères et sœurs vivant ensemble pour une période prolongée et assumant une responsabilité l'un envers l'autre, des parents âgés vivant avec leurs enfants et, dans certains cas, des enfants retournant chez leurs parents après une période d'indépendance. Toute une série de relations peuvent être définies comme «interdépendantes». Nous parlons ici de dépendance économique. C'est de cela qu'il s'agit lorsqu'on parle de la catégorie plus large de relations d'interdépendance. Mais elles sont qualitativement différentes des unions de fait, entre personnes de sexe opposé ou du même sexe. Ces relations sont définies sur une base différente. Il peut y avoir ou non dépendance économique dans ces dernières, mais c'est loin d'être leur caractéristique première. Lorsqu'il s'agit du groupe plus général, vous parlez de relations de dépendance économique, où une personne, mettons un parent âgé est à la charge d'une fille. La fille vit au domicile familial depuis une certaine période de temps, prenant en charge sa mère âgée.

Il est extrêmement important de bien considérer quelle relation on veut englober dans cette catégorie de l'interdépendance. Comment la société canadienne veut-elle les définir? Que devrait recouvrir la définition? Cela devrait-il s'appliquer uniquement à des relations de parenté ou bien à d'autres relations? Quels seraient les avantages et obligations afférents à cette catégorie de relations?

Je reviens à mon exemple. Lorsqu'on considère cette catégorie élargie d'interdépendance, la plupart des gens ne voient que ce que j'appellerais «le plus» — c'est-à-dire les avantages. Prenez mon exemple de la mère âgée et de sa fille. La mère âgée peut retirer des avantages de cette relation — ou même éventuellement sa fille. Toutefois, si la fille décidait de quitter cette relation, qualifiée d'interdépendance, pour se marier et changer de vie, la mère aurait-elle le droit légal d'obliger sa fille à s'acquitter d'une obligation financière? Si la réponse est oui, cela représente une profonde transformation de la relation. Cela pourrait également entraîner pour conséquence, comme on l'a vu dans certains pays,

transformation of "relationship." It may also lead to an unwitting effect, which has been addressed in some other countries, where, if you impose legal obligations in those kinds of relationships, people stop taking responsibility for their family members. They say, "Wait a minute. Hang on. I am doing this out of love, out of care, but I will not do this if the law tells me that I must continue to support my aged parent as a matter of law." Therefore, we must talk very seriously in this country about what we mean by "dependency," the relationships we might wish to include, and both the benefits and the obligations that would be imposed by law on these relationships.

We are not alone in this. Other countries are wrestling with this right now as well. It is an extremely important issue. That is why I referred it to a parliamentary committee. That is also why the Law Reform Commission, an independent body that is arm's length from the government, flagged the fact some time ago that this whole issue of personal relationships and economic dependency was a growing one in Canadian society. They will be issuing a consultation paper in June, on which they hope to hear from Canadians. That will probably dovetail with some of the work done by the parliamentary committee. That committee will be able to draw upon some of the good work done by Law Reform Commission of Canada in relation to this issue.

Senator Pépin, first, it is very important; and, second, it is not easy and could lead to a profound transformation of society, which may be good. We do not know yet where Canadians want this to go.

Senator Pépin: At least we are studying it?

Ms McLellan: Yes.

[Translation]

Senator Pépin: I am not sure I heard you correctly, but did you refer in your presentation to the status of veterans? I am glad to see that homosexuality is less of a taboo in the military.

[English]

Ms McLellan: I made a passing reference to the Veterans Allowance Act, which, again, is a statute that deals with entitlements or benefits.

[Translation]

Senator Pépin: Will these benefits apply?

[English]

Ms McLellan: We did not deal with broader issues here, because they have been dealt with by the Department of National Defence.

At this point, discrimination on the basis of sexual orientation in the military is not allowed.

Senator Pépin: It is not allowed?

Ms McLellan: My colleague Minister Eggleton is working hard.

que si l'on impose une obligation légale dans ce genre de relations, les gens vont cesser de prendre en charge les membres de leur famille. Ils diront: «Un instant, je fais cela par amour, de mon propre chef, mais je ne le ferai pas si la loi m'oblige à continuer à jamais de prendre en charge ma mère âgée». Par conséquent, il faut avoir dans notre pays un débat très sérieux sur ce que l'on entend par «dépendance», les relations que l'on veut y englober ainsi que les avantages et obligations que la loi imposerait.

Nous ne sommes pas seuls dans ce cas. D'autres pays ont le même débat en ce moment. C'est une question extrêmement importante. C'est pourquoi je l'ai renvoyée à un comité parlementaire. C'est aussi pourquoi la Commission de réforme du droit, un organe indépendant du gouvernement, a signalé il y a déjà quelque temps que toutes ces questions des relations personnelles et de la dépendance économique devient d'importance croissante pour la société canadienne. Elle veut publier un document de consultation en juin, espérant entendre les réactions des Canadiens. Ce travail et celui du comité parlementaire seront probablement complémentaires. Le comité pourra s'appuyer sur le travail effectué par la Commission de réforme du droit à ce sujet.

Donc, sénateur Pépin, premièrement, c'est une question très importante; et, deuxièmement, les réponses ne sont pas faciles et pourraient entraîner une profonde transformation de la société, ce qui n'est pas forcément mauvais. Mais nous ne savons pas encore ce que les Canadiens souhaitent faire dans ce domaine.

Le sénateur Pépin: Au moins, étudions-nous le problème?

Mme McLellan: Oui.

[Français]

Le sénateur Pépin: Je ne suis pas sûre d'avoir bien compris, mais dans votre présentation, avez-vous fait référence au statut des anciens combattants? Je suis contente de voir que dans le monde militaire, le sujet des relations homosexuelles soit moins tabou.

[Traduction]

Mme McLellan: J'ai mentionné en passant la Loi sur les allocations aux anciens combattants qui, elle aussi, confère certains avantages ou prestations.

[Français]

Le sénateur Pépin: Est-ce que ces bénéfices vont s'appliquer?

[Traduction]

Mme McLellan: Nous n'avons pas abordé ici les questions plus générales, car elles sont du ressort du ministère de la Défense nationale.

À ce stade, la discrimination sur la base de l'orientation sexuelle n'est pas autorisée dans les forces armées.

Le sénateur Pépin: Elle n'est pas autorisée?

Mme McLellan: Mon collègue, le ministre Eggleton travaille fort.

Ms Lisa Hitch, Senior Counsel, Modernizing Benefits, Department of Justice: The veterans' statutes are included in the bill, as are all federal statutes that were affected, including those dealing with national defence pension schemes. The next step for the work of the project would be to look at all of the regulations that flow from those statutes, and then to look at the administrative practices. The idea is to make the change flow through all government documents, legislation, regulations and administrative practices.

[Translation]

You also made mention of "self-declared relationships." Does it mean, that couples will have to declare themselves as such? If so, how will it work?

[English]

Ms McLellan: No. With respect to common-law, opposite-sex couples, there is no general self-declaration of those relationships. Obviously, in filing an income tax return, and in relation to applying for certain other federal benefits, if you have a partner, you must indicate that fact. That information is subject to all the normal rules of privacy, under the Privacy Act, but there is no general requirement, either now nor will there be, in relation to any kind of self-declaration of "relationship," be it a common-law, opposite-sex or same-sex relationship. We have never required that, nor would we. Obviously, however, there are some circumstances in which you indicate that you are in a relationship and that you have a partner.

Senator Roche: I would like to thank the minister for her presentation and for the full explanation that has been given today.

Legislators must bring positions to legislation, and I would like to declare up front my position on this legislation. I am for two things. I am for fairness and tolerance in our society, period. I am also for the sanctity of opposite-sex marriage. In that respect, I thank you for your inclusion of clause 1.1 in the bill.

I understand that this bill is not about marriage. It is about fairness. In that respect, it is highly commendable.

I fear that a lot of people in Canada do not understand what this bill is attempting to do with fairness. They fear that it is undermining marriage.

I have reflected on the heavy volume of e-mail, mail and phone calls that I have received, particularly in the last two weeks, that is to say, after it had left the House of Commons. I would like to give you a flavour of what I am receiving, by reading one sentence only from three communications that I have selected. It will give you a flavour.

I will not read the whole correspondence, but it is available to you if you wish to see it.

The first of these sentences from a correspondence says:

By extending the same rights to common law and homosexual couples the government makes these relationships equivalent to marriage when they are not.

Mme Lisa Hitch, avocate-conseil, Modernisation des avantages sociaux, ministère de la Justice: Les lois portant sur les anciens combattants sont couvertes par le projet de loi, comme toutes les autres lois fédérales mises en jeu, notamment celles établissant les régimes de retraite militaires. La prochaine étape consistera à passer en revue tous les règlements d'application de ces lois, puis les pratiques administratives. Il s'agit d'opérer les changements dans tous les documents gouvernementaux, les lois, règlements et pratiques administratives.

[Français]

Vous avez également fait allusion aux «self declared relationship». En ce sens, les couples conjoints de fait auront-ils à se déclarer comme tels? Si oui, pourriez-vous préciser comment cela fonctionnera?

[Traduction]

Mme McLellan: Non. Dans le cas des unions de fait hétérosexuelles, il n'y a pas de mécanisme d'autodéclaration de ces relations. Évidemment, en remplissant la déclaration d'impôt ou en demandant certaines autres prestations fédérales, si vous avez un partenaire, vous devez l'indiquer. Ce renseignement est sujet à toutes les règles normales de protection de la vie privée, sous le régime de la Loi sur la protection des renseignements personnels, mais il n'y a pas et il n'y aura pas d'obligation générale d'autodéclarer cette «relation», qu'il s'agisse d'une union de fait entre personnes de sexe opposé ou de même sexe. Nous ne l'avons jamais exigé et ne le ferons pas. Mais, évidemment, dans certaines circonstances il vous faut indiquer que vous vivez dans une relation de couple.

Le sénateur Roche: J'aimerais remercier la ministre de son exposé et de l'explication détaillée qu'elle nous a donnée.

Le législateur doit prendre position selon des principes, et j'aimerais déclarer ouvertement ma position sur ce projet de loi. Je suis pour deux choses. Je suis pour l'équité et la tolérance dans notre société. Je suis également pour le caractère sacré du mariage hétérosexuel. Sur ce plan, je vous remercie d'avoir inséré l'article 1.1 dans le projet de loi.

J'admets que ce projet de loi ne traite pas du mariage. Il vise l'équité. À cet égard, il est hautement louable.

Je crains que beaucoup de Canadiens ne comprennent pas cela. Ils craignent qu'il sape le mariage.

J'ai réfléchi sur le grand nombre de courriels, de lettres et d'appels téléphoniques que j'ai reçus, particulièrement au cours des deux dernières semaines, c'est-à-dire depuis l'adoption à la Chambre des communes. J'aimerais vous donner une idée de ce que je reçois, en lisant une phrase seulement de trois lettres choisies. Cela vous donnera un aperçu.

Je ne vais pas lire toutes les lettres, mais je les tiens à votre disposition, si vous le voulez.

La première de ces phrases dit:

En accordant les mêmes droits aux couples en union libre et homosexuels, le gouvernement rend ces relations équivalentes au mariage, alors qu'elles ne le sont pas.

The second reference is from a person in Dublin, Ontario. It was written a few days ago, and notes a fear that Bill C-23 will bring about the extinction of Canadian society as we have known it.

The third communication arrived yesterday, and says:

If passed, it (Bill C-23) will disregard the deeply held religious beliefs of many faith groups, including Sikhs, Muslims, Jews and Christians.

In stating that I do not necessarily associate myself with these comments, I am bringing them forward with a request to you, minister, to help me respond to them. I would put it in the form of a single question to you, which I think is the unspoken question that is coming forward: Does this bill open the door to the legalization of same-sex marriage?

Ms McLellan: What we have tried to do here, and what the courts have indicated, is recognize that it is important to treat unmarried relationships of the same or opposite sex equally and fairly. However, the courts have indicated that marriage is a unique relationship. They continue to reiterate that fact.

For that reason, I have said throughout that Bill C-23 does not deal with marriage. I included clause 1.1 to reassure Canadians that, in fact, this does not deal with marriage. It is important for us to keep these things straight in our minds, if you like.

If you look over the past 40 years in this country, we have recognized and provided benefits and obligations to common-law, opposite-sex relationships, and they have not had the effect of undermining the institution of marriage. People still get married. People still get divorced. The importance of marriage, it seems to me, in society goes well beyond a law.

Marriage is an important societal concept. Its real value is derived from the value that the people in the relationship put into it. People should not fear that we are undermining the institution of marriage or the importance of marriage in our society because we are acknowledging common-law, opposite-sex and same-sex couples. We have acknowledged common-law, opposite-sex relationships for years, not only in this country but also in others.

I understand the challenge that you have in responding to some of the people who have written to you. I would be happy to provide you with the responses that I provide and with other information that could help you in trying to reassure some of the people from whom you have heard. Marriage will continue to be a unique institution in society.

Countries around the world have moved more quickly in this area than Canada — although some of the movement has been very recent. France, the state of Vermont, as of April, and the Netherlands have moved forward but none of these countries recognizes same-sex marriage. They may provide various forms of civil registry or something like that, but no country in the world recognizes same-sex marriage. In part, that is because people acknowledge marriage as a unique relationship. Our courts have indicated that, and Bill C-23 does nothing to undermine that.

La deuxième lettre vient de Dublin, en Ontario. Elle est datée d'il y a quelques jours et exprime la crainte que le projet de loi C-23 entraîne l'extinction de la société canadienne telle que nous la connaissons.

La troisième communication est arrivée hier et dit:

S'il est adopté, il (le projet de loi C-23) piétinera les croyances religieuses de nombreuses religions, notamment sikh, musulmane, juive et catholique.

Sans m'associer à ces propos, je vous demande, madame la ministre, de m'aider à y répondre. Je le ferai sous forme d'une seule question, qui est la question implicite que l'on se pose partout: ce projet de loi ouvre-t-il la porte à la légalisation du mariage homosexuel?

Mme McLellan: Ce que nous cherchons à faire ici, et ce que les tribunaux nous demandent, c'est de traiter sur un pied d'égalité et équitablement les unions hors mariage hétérosexuelles ou homosexuelles. Toutefois, les tribunaux ont indiqué que le mariage constitue une relation différente. Ils continuent de le répéter.

C'est pourquoi je n'ai jamais cessé de dire que le projet de loi C-23 ne porte pas sur le mariage. J'ai inséré l'article 1.1 pour bien montrer que ce texte ne traite pas du mariage. Il importe que ce soit bien clair dans les esprits.

Si vous regardez l'histoire des 40 dernières années, nous avons reconnu et étendu les avantages et obligations aux couples hétérosexuels vivant en union libre, sans pour autant détruire l'institution du mariage. Les gens continuent à se marier. Les gens continuent à divorcer. L'importance du mariage, me semble-t-il, dépasse largement le cadre de la loi dans une société.

Le mariage est un concept social important. Sa réelle valeur tient à la valeur que les époux lui attribuent. Il n'y a pas lieu de craindre que l'institution du mariage ou l'importance du mariage dans notre société soit sapée parce que nous reconnaissons l'existence de couples, homosexuels ou hétérosexuels, vivant en union libre. Cela fait des années que nous reconnaissons les unions libres hétérosexuelles, et c'est le cas aussi à l'étranger.

Je comprends la difficulté que vous éprouvez à répondre à ces personnes qui vous écrivent. Je vous transmettrai volontiers les réponses que je donne moi-même ainsi que d'autres renseignements qui pourront vous aider à rassurer certaines de ces personnes qui vous contactent. Le mariage restera une institution à part dans la société.

D'autres pays ont avancé plus vite que le Canada dans ce domaine, bien que certains assez récemment. La France, l'État du Vermont en avril, et les Pays-Bas ont adopté des mesures, mais sans reconnaître le mariage homosexuel. Ils ont pu instaurer diverses formes de registre civil ou choses de ce genre, mais aucun pays du monde ne reconnaît le mariage homosexuel. Cela est dû en partie au fait qu'un mariage est considéré comme une relation singulière. C'est la position de nos tribunaux, et le projet de loi C-23 ne fait rien pour contrecarrer cela.

Senator Roche: I thank you for that. Is it possible for you to give this committee one definitive sentence in answer to this question: Does Bill C-23 open the door to the legalization of same-sex marriage?

Ms McLellan: In one way, you are asking whether clause 1.1 is constitutional. Yes, it is, in my opinion.

Senator Bryden: The suggestion has been made, I believe, by the chair of the Human Rights Commission that such a definition should not have popped into legislation like this without consultation and some sort of public consideration. I do not know that this is true, but it has been alleged that this may be the first time that the definition of marriage has been legislated by the federal government, anywhere.

I say that preliminary to suggestions that are being made that that clause may, in fact, be challenged under section 15 of the Charter, on the basis that it is discriminatory against lesbians and gays. If that were the case, then, as has been indicated, such a challenge, depending on how it is treated by the court, would permit the next step about which many people are concerned. That next step is, basically, a requirement by the courts to say, having gone this far and having defined marriage in this way, if it is found by the court to be discriminatory under the Charter, against certain Canadians, then we will have to correct that as well. That position would open it further to say that, therefore, if you are to have a definition of marriage, it must include same-sex couples as well as opposite-sex couples. Would you comment on that?

Ms McLellan: The presence of clause 1.1 in this bill changes nothing. Last year, there were two actions commenced in the province of Quebec. Their civil code defines marriage. It is virtually identical to the definition in clause 1.1, for all intents and purposes.

One of those cases has been discontinued and the other is before the courts. The issue, for the purposes of the civil code, is already before the courts of this country. Anyone can challenge any section of any piece of legislation that they want; as well, anyone in this country can challenge a common-law definition under the Charter of Rights and Freedoms. The common-law definition of marriage is clear. That is what is reflected in clause 1.1. Therefore, it makes absolutely no difference to the legal landscape and the desire on the part of anyone out there in society if they wanted to challenge the existing definition of marriage to do so, be that definition in the common law or in a statute. There is at least one challenge in Quebec. No one should be surprised by that. These challenges are happening in virtually every country of the world.

Senator Bryden: I did not say that I was surprised.

Ms McLellan: I was not implying that you were.

Senator Bryden: I was concerned, being rather categorical, that it is not part of the process.

Ms McLellan: It does not change the legal landscape at all.

Senator Bryden: It brings it to people who might not otherwise bother.

Ms McLellan: Senator Bryden, I do not think so.

Le sénateur Roche: Je vous remercie de cette réponse. Pourriez-vous donner en une phrase la réponse catégorique à cette question: le projet de loi C-23 ouvre-t-il la porte à la légalisation du mariage homosexuel?

Mme McLellan: D'une certaine façon, vous me demandez si l'article 1.1 est constitutionnel. Oui, il l'est, à mon avis.

Le sénateur Bryden: D'aucuns ont dit, notamment, je crois, le président de la Commission des droits de la personne, qu'une telle définition ne devrait pas avoir fait son apparition dans une loi comme celle-ci sans consultation et sans un débat public préalable. Je ne sais pas si c'est vrai, mais on prétend que c'est la première fois que le gouvernement définit le mariage dans un texte de loi.

D'aucuns estiment que cet article pourrait bien être contesté en vertu de l'article 15 de la Charte, en arguant qu'il est discriminatoire à l'égard des lesbiennes et gais. Dans une telle éventualité, et selon la décision de la cour, ce serait le pas suivant vers ce que tant de gens craignent. En effet, une fois que l'on est allé si loin et que l'on a défini le mariage de cette façon, si la cour juge qu'il y a discrimination contraire à la Charte, contre certains Canadiens, alors il faudra rectifier cela aussi. Autrement dit, si l'on définit le mariage, il faudra englober les couples homosexuels dans cette définition. Comment réagissez-vous à cela?

Mme McLellan: La présence de l'article 1.1 dans le projet de loi ne change rien. L'an dernier, deux actions en justice ont été ouvertes au Québec. Son Code civil définit le mariage. Cette définition est virtuellement identique, à toutes fins pratiques, à celles de l'article 1.1.

L'une de ces poursuites a été retirée et l'autre est en instance de jugement. Cette question, aux fins du Code civil, est déjà devant les tribunaux. N'importe qui peut contester en justice toute disposition de toute loi; on peut aussi bien contester en vertu de la Charte des droits et libertés une définition en common law. La définition en common law du mariage est claire. C'est la même que celle de l'article 1.1. Par conséquent, que cette définition existe en common law ou soit inscrite dans une loi ne change absolument rien à notre paysage juridique et à la possibilité que quiconque conteste la définition actuelle du mariage. Il y a déjà au moins une contestation au Québec. Cela ne devrait surprendre personne. C'est la même chose partout dans le monde.

Le sénateur Bryden: Je n'ai pas dit que j'étais surpris.

Mme McLellan: Je ne donnais pas à entendre que vous l'étiez.

Le sénateur Bryden: Son caractère catégorique me fait craindre l'ouverture d'un processus.

Mme McLellan: Elle ne change en rien le paysage juridique.

Le sénateur Bryden: Elle ouvre la porte à des personnes qui ne prendraient pas la peine autrement.

Mme McLellan: Je ne pense pas, sénateur Bryden.

Senator Bryden: There is a concern among a good number of Canadians that over the recent number of years there has been progressive movement, under equality rights and under the Charter, to change what some people view as the classic family relationship. It does not happen with one fell swoop but, rather, over a period of three or four years.

Each time we produce a piece of legislation it goes to the courts; the courts determine that it is good legislation as far as it goes but that it is discriminatory in a particular area and that, as such, it must be remedied. That is part of the concern.

Ms McLellan: The concept of family is not a static concept. I use the word "concept" and not "definition." The concept of family evolves as society evolves. Today, those whom we might define as being of our family is different than family would have been defined or thought of 100 or 200 years ago.

For example, look at the evolution in the concept of family as it related to the extended family centuries ago and then the nuclear family in modern society. Consider the reordering of obligations, be they moral or even legal, in relation to those two concepts of family. Our concepts of family will continue to change, and they should. We should not be afraid or surprised by that. We evolve. I realize that at times it is disconcerting and unsettling for some who would like, perhaps, a more traditional or static society, not only as it relates to the concept of family but to society in general. Some people think that things are changing too quickly, that the things that they valued are disappearing or are being transformed, but that is part of life. It is part of societal evolution. The family, being a key concept within the larger society, will, of course, evolve as well.

I would say that Bill C-23 recognizes an important change in our society in that sense. We are saying that there are different kinds of relationships that can attract benefits and obligations and that common-law and same-sex and opposite-sex relationships should be treated the same way in relation to those benefits and obligations. That is part of our evolution as a society. Forty years ago, the courts started to recognize common-law, opposite-sex relationships. They are not relationships of marriage, but they are relationships deserving of respect by society and the law, and they create certain benefits and obligations.

Over the past 10 years, and we are by no means in the vanguard here, there are many in this country who have done much more in this regard than we have done.

We are acknowledging the fact that there are common-law, same-sex relationships that deserve recognition and benefits and obligations.

Senator Roche: I find the last comment made by Minister McLellan a bit unsettling.

Senator Cools: Extremely.

Senator Roche: If I may, in trying to truncate my response in a sentence or two so as not to take too much time, I feel that this is like an apples-and-oranges discussion. You talk about an evolution of a system of benefits as we grow in our society, and, of course,

Le sénateur Bryden: Beaucoup de gens s'inquiètent de voir un mouvement progressif, au fil des dernières années, sous la guise des droits à l'égalité de la Charte, venant modifier ce qu'ils considèrent être la relation familiale classique. Cela n'arrive pas d'un seul coût, mais peu à peu, sur une période de trois ou quatre ans.

Chaque fois que nous adoptons une loi, elle est contestée en justice; les tribunaux décident que c'est une bonne loi en soi, mais qu'elle est discriminatoire dans tel et tel domaine et qu'il faut y remédier. Voilà la crainte.

Mme McLellan: La notion de famille n'est pas statique. J'emploie le mot «notion» pas «définition». La notion de famille évolue en même temps que la société. Aujourd'hui, ceux que nous définissons comme faisant partie de notre famille ne sont pas les mêmes qu'il y a 100 ou 200 ans.

Par exemple, prenez l'évolution du concept de la famille il y a quelques siècles, celui de la famille étendue, et comparez-le à la famille nucléaire de la société moderne. Songez au réagencement des obligations, qu'elles soient morales ou juridiques, par rapport à ces deux notions de la famille. Notre conception de la famille continuera de changer, et c'est bien. Il ne faut pas en avoir peur ni en être surpris. Nous évoluons. J'admets que parfois cela peut être déconcertant ou dérangeant pour ceux qui aimeraient, peut-être, une société plus traditionnelle ou statique, non seulement sur le plan de la famille mais des relations au sein de la société en général. Certains trouvent que les choses changent trop vite, que les valeurs qu'ils chérissaient disparaissent ou se transforment, mais c'est la vie. Cela fait partie de l'évolution sociale. La famille, un concept clé à l'intérieur de la société d'ensemble, va bien entendu évoluer aussi.

Je dirais que le projet de loi C-23 donne acte, de ce point de vue, d'un changement important dans notre société. Nous disons qu'il existe différentes sortes de relations pouvant donner lieu à des avantages et des obligations, et que les unions de fait homosexuelles et hétérosexuelles devraient être traitées de la même façon du point de vue de ces avantages et obligations. Cela fait partie de l'évolution de notre société. Il y a 40 ans, les tribunaux ont commencé à reconnaître les unions de fait hétérosexuelles. Ce ne sont pas des relations de mariage, mais ce sont des relations qui méritent le respect de la société et du droit, et qui engendrent certains avantages et obligations.

Au cours des dix dernières années — et nous sommes loin d'être à l'avant-garde dans ce domaine — beaucoup de juridictions ont fait beaucoup plus que nous.

Nous posons simplement le principe que les unions de fait homosexuelles méritent d'être reconnues et d'être assorties d'avantages et d'obligations.

Le sénateur Roche: Je trouve quelque peu inquiétante cette dernière remarque de la ministre McLellan.

Le sénateur Cools: Extrêmement.

Le sénateur Roche: Si vous me permettez de condenser ma réponse en une phrase ou deux, afin de ne pas prendre trop de temps, il me semble que l'on compare des pommes et des oranges. Vous parlez de l'adaptation de notre régime de prestations sociales

that leads us to tolerance and fairness. However, interspersed in that discussion was the mention of the evolution of the family. Thus, I would like to make the case that, while some things change as society evolves, other things are constant and do not change. That takes us directly to discussion on marriage and the nature of the family and the procreation of children as a fundamental aspect of family life.

You are asking us to vote for Bill C-23 in the interests of fairness and tolerance, and to that I say, again, yes. However, I am not satisfied with your response that clause 1.1, in your view, is constitutional. I would like to have as direct an answer, and I put it to you respectfully, as you possibly can give the committee: Does this bill open the door to the legalization of same-sex marriage.

Ms McLellan: I answered that question, as I said. Clause 1.1 of Bill C-23 reflects the common-law definition of the institution of marriage. The courts, I believe, continue to acknowledge marriage as a unique relationship of a certain definition, as set out in 1.1, or the equivalent provision in the civil code of Quebec. I have every confidence that the courts would uphold that definition of constitutional.

The Chairman: I have had a note passed to me that the minister must leave in 15 minutes. We request that the officials remain.

Senator Cools: If the minister has to leave in 15 minutes, perhaps she could return at a later date to answer further questions.

Ms McLellan: I can stay until 12:30, I thought you were aware of that. I am sorry.

The Chairman: I was not.

Senator Cools: I have several questions. I find a lot of what the minister is saying quite unsettling; it does not bring me much comfort or persuasion.

It becomes crystal clear, and I think Senator Roche was hinting at this, that perhaps we could differentiate between the questions of fairness and tolerance and the question of concern for the creation of future generations. There seems to be a tie between the two, that, if one attempts to speak to the question of preserving marriage, somehow one is antiquarian, old-fashioned or backward — something of the nature of being out of step with the times.

I would submit the opposite. I would submit that it is entirely possible to be fair and tolerant and still be concerned about preserving certainly integral society institutions, especially some that have survived for several hundreds of years.

My question arises from a couple of statements the minister has made. The minister talks about the decision in *M. v. H.* I have examined the lower court decision and the decision of the Supreme Court. At least half the relationship in *M. v. H.* did not believe that spousal obligations had been made. *M. v. H.* is a rather strange case because it is one of the few cases in the history of jurisprudence in this country where the Attorney General was on either side, depending how the government changed. If at some

au fur et à mesure de l'évolution de notre société, sur la base de la tolérance et de l'équité. Vous faites intervenir dans ce débat l'évolution de la famille. Je vous ferai donc observer que, si certaines choses changent dans la société, d'autres éléments restent constants et ne changent pas. Cela nous amène directement à la question du mariage et de la nature de la famille, ainsi que de la procréation d'enfants comme caractéristique fondamentale de la vie familiale.

Vous nous demandez de voter pour le projet de loi C-23 dans l'intérêt de l'équité et de la tolérance, et à cela je réponds oui. Toutefois, je ne suis pas convaincu par votre réponse lorsque vous dites que l'article 1.1 est à votre avis constitutionnel. J'aimerais avoir une réponse aussi directe que possible à ma question: ce projet de loi ouvre-t-il la porte à la légalisation du mariage homosexuel?

Mme McLellan: J'ai répondu à cette question. Comme je l'ai dit, l'article 1.1 du projet de loi C-23 reprend la définition en common law de l'institution du mariage. Il me semble que les tribunaux continuent de reconnaître le mariage comme une relation à part répondant à une certaine définition, celle donnée à l'article 1.1 ou celle contenue dans une disposition équivalente du Code civil du Québec. Je ne doute pas que les tribunaux confirmeraient cette définition comme conforme à la Constitution.

La présidente: On vient de me faire passer une note disant que la ministre doit nous quitter dans 15 minutes. Nous demanderons aux fonctionnaires de rester.

Le sénateur Cools: Si la ministre doit partir dans 15 minutes, peut-être pourrait-elle revenir à une date ultérieure pour répondre aux questions que nous aurons encore.

Mme McLellan: Je peux rester jusqu'à 12 h 30, je pensais que vous étiez au courant. Désolée.

La présidente: Je ne l'étais pas.

Le sénateur Cools: J'ai plusieurs questions. Je trouve assez inquiétante une bonne partie du discours de la ministre; je ne suis guère rassurée ni convaincue.

Il me paraît parfaitement évident, et le sénateur Roche abondait dans ce sens, qu'il importe de distinguer entre la notion d'équité et de tolérance et la question de la procréation des générations futures. On semble vouloir lier les deux et, dès que l'on parle de préserver le mariage, on se fait accuser d'archaïsme, d'être rétrograde, pas à la page.

Je ne suis pas d'accord. Il est parfaitement possible d'être juste et tolérant et de vouloir en même temps préserver certaines institutions sociales vitales qui survivent depuis des siècles.

Ma question est motivée par plusieurs choses que la ministre a dites. Elle a parlé de l'arrêt dans la cause *M. c. H.* J'ai examiné le jugement de la cour inférieure et celui de la Cour suprême. Au moins la moitié des intervenants dans *M. c. H.* ne considéraient pas que des obligations conjugales avaient été contractées. L'affaire *M. c. H.* est plutôt étrange en ce sens que c'est l'une des rares dans toute la jurisprudence où le procureur général est intervenu dans deux sens différents, selon le gouvernement au

time in the future this committee is looking for subject matter to study, the role of the Attorney General in jurisprudence on the question of these social issues would be a good place to start. In *M. v. H.*, at one time the Attorney General intervened on the side of M.; as the government changed, it intervened on the side of H.

I wonder if the minister could help me. *M. v. H.* was determined under section 29 of the Family Law Act. Section 29 of the Family Law Act was originally intended to cover those obligations, particularly as it relates to children, because many common-law relationships had brought forth children, and there was a need to protect them. If one goes back to when Roy McMurtry brought forward the Family Law Act, one would learn that benefits for children was the impetus.

The real issue here for me is that *M. v. H.* determined the question of a private relationship between two individuals. I wish the minister would explain to me how and why a decision in *M. v. H.* between two private individuals has moved the government to change 68 statutes to regulate the relationship between government and individuals. *M. v. H.* is a decision between two private individuals.

Ms McLellan: Yes, but it is based on a government statute, the Family Law Act, in which the Government of Ontario set out the mutual support obligations between adults in certain relationships. In fact, the Family Law Act deals not only with support obligations as it relates to couples who have children but also with the mutual support obligations of two adult persons in a relationship, either to each other or to children, if there were any children.

In fact, the Family Law Act of Ontario applies to a multitude of relationships where there are no children. It deals with division of property and ongoing obligations between adult partners.

You have refereed to section 29 of the Family Law Act.

Senator Cools: It was only section 29 that was in dispute.

Ms McLellan: It is important to keep in mind something that may have been missed in this discussion. I would just take the time to explain this.

Section 29 dealt with the definition of spouse, which included a person who was actually married and either a man and woman who are not married to each other but have cohabited. The definitions section in the Family Law Act defines cohabitation as people who live together in a conjugal relationship, whether within or outside marriage.

Thus, the notion of conjugality is absolutely key in the Family Law Act of Ontario.

I am not quite sure I understand what you were saying in terms of the involvement of the state or the government. As I say, I do not see much difference between the Family Law Act of Ontario, which defines certain rights and obligations to certain people in certain relationships, and, for example, the Canada Pension Plan, which is a federal statute that defines certain benefits and obligations for people in a certain relationship for the purpose of federal law.

pouvoir. Si jamais le comité cherche un sujet d'étude, le rôle du procureur général dans la jurisprudence relative à certains de ces problèmes sociaux serait un bon point de départ. Dans *M. c. H.*, le procureur général est intervenu initialement en faveur de M., puis, lorsque le gouvernement a changé, il a pris position pour H.

La ministre pourrait-elle m'éclairer? *M. c. H.* a été jugée en vertu de l'article 29 de la Loi sur le droit de la famille. Ce dernier était initialement destiné à couvrir les obligations, particulièrement à l'égard des enfants, car de nombreuses unions de fait produisent des enfants et il y avait lieu de protéger ceux-ci. À l'époque où Roy McMurtry a fait adopter la Loi sur le droit familial, il s'agissait surtout de protéger les enfants.

Le véritable enjeu ici est que l'arrêt *M. c. H.* portait sur une relation privée entre deux personnes. J'aimerais que la ministre m'explique comment et pourquoi une décision dans *M. c. H.* concernant deux particuliers a amené le gouvernement à modifier 68 lois régissant la relation entre l'État et des particuliers. La cause *M. c. H.* mettait en jeu deux particuliers.

Mme McLellan: Oui, mais elle est fondée sur une loi, la Loi sur le droit familial, dans laquelle le gouvernement de l'Ontario énonçait les obligations de soutien mutuel entre adultes ayant entre eux certaines relations. D'ailleurs, la Loi sur le droit familial n'énonce pas seulement les obligations de soutien mutuel entre couples ayant des enfants, mais aussi entre deux adultes n'ayant pas d'enfants.

Ainsi donc, la Loi sur le droit familial de l'Ontario s'applique à une multitude de relations sans enfants. Elle régit le partage des biens et les obligations continues entre les partenaires adultes.

Vous avez mentionné l'article 29 de la Loi sur le droit familial.

Le sénateur Cools: Seul l'article 29 a été contesté.

Mme McLellan: Il ne faut pas perdre de vue un aspect qui a peut-être été oublié dans cette discussion. Je m'explique.

L'article 29 définissait la notion de conjoint, soit une personne effectivement mariée, soit encore un homme et une femme non mariés mais ayant cohabité. L'article sur les définitions de la Loi sur le droit familial définit la cohabitation comme deux personnes vivant ensemble dans une relation conjugale, qu'elles soient mariées ou non.

Ainsi, la notion de conjugalité est absolument déterminante dans la Loi sur le droit familial ontarienne.

Je ne suis pas sûre de bien vous comprendre lorsque vous parlez de l'intervention de l'État. Comme je l'ai dit, je ne vois guère de différence entre la Loi sur le droit familial ontarienne, qui attribue certains droits et obligations à certaines personnes ayant entre elles certaines relations et, par exemple, le Régime de pensions du Canada, qui est une loi fédérale définissant certains avantages et obligations attribués à des personnes ayant certaines relations, aux fins de la loi fédérale.

I am not exactly sure what the point of your question is, in that, in statutes such as the Canada Pension Plan Act we are dealing with private individuals who may have private rights, either rights to benefit or obligations, against each other, as established in that act, just as were established under the Family Law Act of Ontario for partners in that situation. I am not sure that there is a difference here between the role of the state, in each instance.

In fact, as you know, in the province of Ontario, in light of recent jurisprudence, in their own province and with the Supreme Court of Canada, the present Government of Ontario chose to take an omnibus approach and to amend some 50 of their statutes to ensure that their laws did not discriminate against common-law, same-sex couples.

Senator Cools: If I could say it another way. My question could have been put in a more bald way. Was the *M. v. H.* decision not more of an excuse rather than a reason for this bill?

Ms McLellan: No. First and foremost, this legislation is about fairness and tolerance. Let me be absolutely clear about that.

Senator Cools: No one has any quarrel with that.

Ms McLellan: And second, the courts in this country, under the Charter and under, in some cases, provincial human rights legislation, have told us — and in some cases to private employers and provincial governments — not to discriminate, not to deny equal treatment to unmarried people in conjugal relationships on the basis of their sexual orientation. A common-law, same-sex relationship and a common-law, opposite-sex relationship are deserving of equal respect and equal protection of the law. That is what Bill C-23 does. That is what provinces are doing. That is what the private sector is doing.

Let me say that governments, be they provincial or federal, are well behind the private sector in this country in acknowledging the reality of same-sex and opposite-sex relationships that are not relationships of marriage and in providing to them health benefits in their own employee-employer benefit plans.

I know that people often criticize the courts and say that the courts are out in front of where Canadians are on some of these tough social issues. I would say that, almost always, the courts are reflective of the society in which they interpret the law.

Just look at what has happened over the past 10 years in this country in terms of where people are and where the private sector is in acknowledging the reality of same-sex relationships. It is unfair to suggest that the court is somehow out in front of Canadian society.

The Chairman: It might be of benefit here if I read clause 147 of the judgment of the Supreme Court. This was written by Mr. Justice Iacobucci in reference to section 29 of the Family Law Act:

In addition, I note that declaring s. 29 of the *FLA* to be of no force or effect may well affect numerous other statutes that rely upon a similar definition of the term “spouse.” The legislature may wish to address the validity of these statutes

Je ne suis pas très bien votre argumentation, sachant que des lois comme la Loi sur le régime des pensions du Canada portent sur des particuliers pouvant avoir des droits privés, soit des droits à prestation soit des obligations l’un envers l’autre, définis dans cette loi, tout comme la Loi sur le droit familial de l’Ontario en établit pour des partenaires dans cette situation. Je ne suis pas certaine qu’il y ait une différence entre le rôle de l’État dans chaque cas.

D’ailleurs, comme vous le savez, en Ontario, suite à la jurisprudence récente des tribunaux provinciaux et de la Cour suprême du Canada, l’actuel gouvernement a choisi la méthode d’une loi-cadre pour modifier une cinquantaine de lois provinciales afin de mettre fin à la discrimination à l’égard des couples homosexuels vivant dans une union de fait.

Le sénateur Cools: Permettez-moi de poser ma question d’une autre façon, peut-être moins détournée. Est-ce que l’arrêt *M. c. H.* n’est pas une excuse pour ce projet de loi, plutôt que la raison?

Mme McLellan: Non. Cette mesure vise d’abord et avant tout l’équité et la tolérance. Il faut que ce soit bien clair.

Le sénateur Cools: Personne ne met cela en doute.

Mme McLellan: Deuxièmement, les tribunaux de ce pays, invoquant la Charte et, dans certains cas, la législation provinciale sur les droits de la personne, nous ont dit — et parfois aussi aux employés privés et gouvernements provinciaux — de ne pas exercer de discrimination, de ne pas refuser l’égalité de traitement aux personnes non mariées vivant dans une relation conjugale, sur la base de leur orientation sexuelle. Une union de fait homosexuelle mérite le même respect et la même protection juridique qu’une union de fait hétérosexuelle. C’est ce que fait le projet de loi C-23. C’est ce que font les provinces. Le secteur privé fait la même chose.

J’ajoute que les gouvernements, qu’ils soient provinciaux ou fédéral, sont largement en retard sur le secteur privé dans notre pays, s’agissant de reconnaître la réalité de relations homosexuelles et hétérosexuelles hors mariage et l’octroi de prestations d’assurance-maladie dans les régimes d’assurance privés.

Je sais que l’on critique souvent la justice en disant que les tribunaux font du militantisme social et vont plus loin que ne le voudraient les Canadiens. Mais, presque toujours, ils se contentent de refléter la société dans laquelle ils interprètent la loi.

Regardez simplement l’évolution des dix dernières années dans notre pays, la réalité sociale et la reconnaissance par le secteur privé de la réalité des relations homosexuelles. Il est faux de dire que les tribunaux sont en avance sur la société canadienne.

La présidente: Il serait peut-être intéressant que je lise le paragraphe 147 du jugement de la Cour suprême. C’est sous la plume du juge Iacobucci, au sujet de l’article 29 de la Loi sur le droit familial:

En outre, je fais observer que déclarer nul et non avenu l’article 29 de la LDF pourrait se répercuter sur beaucoup d’autres lois utilisant une définition similaire du terme «conjoint». Le législateur pourrait juger opportun d’examiner

in light of the unconstitutionality of s. 29 of the *FLA*. On this point, I agree with the majority of the Court of Appeal which noted that if left up to the courts, these issues could only be resolved on a case-by-case basis at great cost to private litigants and the public purse. Thus, I believe the legislature ought to be given some latitude in order to address these issues in a more comprehensive fashion.

This is the basis, I believe, for the bill that is before us now.

Ms McLellan: You raise a very important point, Madam Chair. Courts are, again, often criticized for dictating to legislative bodies at whatever level. In fact, in my experience, the courts tend to be fairly deferential to legislative bodies. Even upon finding a section unconstitutional, they leave it up to the legislature, the Parliament of Canada in our case, to decide how to deal with that.

There is almost always a variety of ways in which one can choose to deal with a constitutional problem identified by a court. Here, Mr. Justice Iacobucci is providing significant latitude to the Government of Ontario and to other governments, obviously, to take a comprehensive approach in reviewing their similar laws, rather than addressing the issue on a case-by-case basis that puts everyone, including the taxpayers of Canada, to a great deal of expense.

The court in *M. v. H.* outlined clearly, for all of us at whatever level of government, their direction and the constitutional impediments. They said, "Look. Within this roadmap, it is up to you, Government of Canada, it is up to you, Parliament of Canada, to decide how you choose to move forward."

The Chairman: In the interests of brevity, perhaps, Minister McLellan, can we turn to Senator Cools?

Senator Cools: I gleaned from the minister's remarks that she perhaps did not get a full cognizance of my objections. I had assumed that what I said on the floor of the chamber would have been brought to her attention.

Ms McLellan: It was.

Senator Cools: My concern was the actual phraseology and the actual legalistic way in which you drew the bill. I get the impression that you have to keep reassuring me about fairness and equality. No one here has any hesitation whatever about tolerance. The issue is not tolerance, as far as I am concerned. The issue has been to draw the bill and the appropriate clauses in concert with the rest of the legal system of the country and in concert with the "majority values." That was my concern.

I want to say again for the record that I become a little anxious at the suggestion that anyone around this table could possibly be against tolerance and fairness.

Ms McLellan: I am not suggesting that anyone around this table is against tolerance and fairness.

Senator Cools: I am not saying that of you, but my concern, and I put it to you again, is that you had a number of tools at your disposal. With 1,200 lawyers, I am sure you had many resources. My concern is that I thought this bill could have been drawn in a

la validité de ces lois à la lumière de l'anticonstitutionnalité de l'article 29 de la LDF. À ce sujet, je partage l'avis de la cour d'appel qui a signalé que, si l'on s'en remet aux tribunaux, ces questions ne pourront être tranchées qu'au cas par cas, à grands frais pour les plaideurs privés et le trésor public. Aussi, je pense qu'il faut donner quelque latitude au législateur pour régler ces questions de manière plus globale.

Voilà, me semble-t-il, le fondement du projet de loi dont nous sommes saisis.

Mme McLellan: Vous abordez là un élément très important, madame la présidente. Encore une fois, on critique souvent les tribunaux, en disant qu'ils dictent sa conduite au législateur, à tous les niveaux. En réalité, selon mon expérience, ils tendent à s'effacer devant les assemblées législatives. Même lorsqu'ils jugent une disposition anticonstitutionnelle, ils laissent à l'assemblée législative, en l'occurrence le Parlement du Canada, le soin de décider les suites à donner.

Les suites à donner à un problème constitutionnel identifié par un tribunal peuvent presque toujours prendre diverses formes. Ici, M. le juge Iacobucci donne une grande latitude au gouvernement ontarien et à d'autres, manifestement, permettant d'adopter une approche globale de lois similaires, au lieu de procéder au cas par cas, ce qui coûte cher à tout le monde, y compris au contribuable.

Dans la cause *M. c. H.*, le cour a clairement indiqué les obstacles constitutionnels et esquissé une orientation générale. Elle a dit: «Voyez, à l'intérieur de ce cadre, il vous appartient à vous, gouvernement du Canada, à vous, Parlement du Canada, de décider comment procéder».

La présidente: Dans l'intérêt du temps, ministre McLellan, pourrions-nous peut-être retourner au sénateur Cools?

Le sénateur Cools: La réponse de la ministre me donne à penser qu'elle n'a peut-être pas pleinement saisi mes objections. J'aurais pensé que mon discours à la Chambre aurait été porté à son attention.

Mme McLellan: Il l'a été.

Le sénateur Cools: Mes objections intéressent le libellé du projet de loi et la manière legaliste dont vous l'avez rédigé. J'ai l'impression que vous vous sentez obligée de me rassurer en parlant d'équité et d'égalité. Nul ici n'a d'hésitation au sujet de la tolérance. À mon avis, le problème n'est pas la tolérance. Le problème est de rédiger un projet de loi conforme au droit de notre pays et aux «valeurs majoritaires». C'est là ce qui me soucie.

Je répète encore une fois, pour le procès-verbal, que la suggestion que d'aucuns autour de cette table pourraient être opposés à la tolérance et à l'équité commence à m'énerver un peu.

Mme McLellan: Je ne prétends pas que quiconque autour de cette table est opposé à la tolérance et à l'équité.

Le sénateur Cools: Je ne dis pas cela, mais je répète encore une fois que vous disposiez d'un certain nombre d'outils. Avec 1 200 juristes, je suis sûre que vous ne manquiez pas de ressources. Je pense donc que ce projet de loi aurait pu être rédigé

way to avoid some of these problems and to buttress against any future perils that the bill could cause.

If you would go back to some of the same references in *M. v. H.* and in the lower court judgments, some of the judges state directly that, having struck down those provisions, they are very aware that they might be opening up the situation to equality claims for such things as polygamist marriages. So there is a lot of concern.

I want to make it quite clear here that my concerns come from the fact that I do not think the appropriate provisions were given sufficient attention. In point of fact, these provisions are drawn in such a way as to attract further legal claims that will settle other questions.

I know you have said to Senator Roche that you feel confident, but, over the years that I have been here, many ministers have said that they were confident.

Senator Joyal: Madam Chairman, I would like to follow up on your very opportune mention of paragraph 147, and then follow up on the comments of Senator Bryden.

Thank you, Madam Minister, for your initiative in bringing this important legislation to Parliament. I want to return to the last sentence of paragraph 147. Justice Iacobucci stated, in the French version:

[Translation]

Therefore, I believe we need to give the legislature some leeway in order to deal with those issues in a more global fashion.

[English]

Does that bill cover all situations or are there a number of other pieces of legislation that would be affected by the decisions of the court that are not, in fact, included in the bill?

I am referring to your testimony in the other place. I think it was on February 29 that you mentioned that there was a list of other statutes or legislation that had not been included. If I read your response correctly, you were to provide that list to the committee. I do not know if that was done. Can you provide that list to us as well?

Ms McLellan: We will, yes.

Senator Joyal: For the benefit of my colleagues here, can you mention the legislation that is not covered, that should have been covered?

Ms McLellan: As an example, the Minister of Immigration, Madam Caplan, has just introduced a major reform to the Immigration Act. That act contains a discussion of concepts like family reunification and how one would define that. There is also a question around partners and sponsorship.

We discussed this with Madam Caplan. We were ready to introduce Bill C-23 before she was ready to introduce her major reform of the Immigration Act, so we decided that she would proceed with her own amendments within the context of the Immigration Act, thereby having the whole new piece of legislation in one place. People could judge it as a complete piece

d'une manière qui éviterait certains de ces problèmes et qui nous prémunirait contre les périls futurs auxquels il donne naissance.

Si vous relisez l'arrêt *M. c. H.* et les jugements des cours inférieures, certains des juges ont carrément dit que, ayant invalidé ces dispositions, ils savent très bien que cela pourrait susciter des demandes de reconnaissance de choses comme les mariages polygames, en vertu de l'égalité. Les préoccupations sont donc nombreuses.

Qu'il soit clair que mes préoccupations sont motivées par le fait que l'on n'a pas prêté suffisamment attention à un certain nombre de dispositions. De la manière dont elles sont rédigées, elles vont susciter d'autres contestations juridiques mettant en jeu d'autres questions.

Je sais que vous avez répondu au sénateur Roche ne pas avoir cette crainte mais, depuis que je suis là, j'ai vu défiler de nombreux ministres qui disaient la même chose.

Le sénateur Joyal: Madame la présidente, j'aimerais revenir à votre citation très opportune du paragraphe 147, puis aux propos du sénateur Bryden.

Madame la ministre, je vous remercie d'avoir introduit cette importante mesure. Je veux revenir à la dernière phrase du paragraphe 147. Le juge Iacobucci y écrivait et je cite la version française:

[Français]

Par conséquent, je crois qu'il faut accorder au législateur une certaine l'attitude pour lui permettre d'aborder ces questions d'une façon plus globale.

[Traduction]

Le projet de loi couvre-t-il toutes les situations ou bien d'autres lois susceptibles d'être touchées par ce jugement ne sont-elles pas couvertes par le projet de loi?

Je pose la question au vu de votre témoignage dans l'autre Chambre. Vous y avez mentionné — c'était le 29 février je crois — qu'un certain nombre d'autres lois n'étaient pas couvertes. Si j'ai bien saisi, vous deviez en remettre la liste au comité. Je ne sais pas si cela a été fait. Pourriez-vous nous communiquer également cette liste?

Mme McLellan: Oui, certainement.

Le sénateur Joyal: Pour la gouverne de mes collègues, pourriez-vous indiquer quelles lois, qui auraient dû être couvertes, ne l'ont pas été?

Mme McLellan: Par exemple, la ministre de l'Immigration, Mme Caplan, vient d'introduire une grande refonte de la Loi sur l'immigration. Elle contient des notions telles que la réunification familiale et en donne une définition. Par ailleurs, il y a les parrainages qui sont le fait de couples.

J'ai en parlé avec Mme Caplan. Nous étions prêts à introduire le projet de loi C-23 avant que sa grande refonte de la Loi sur l'immigration soit prête, et nous avons donc décidé qu'elle apporterait ses propres modifications dans le contexte de la Loi sur l'immigration, de façon à avoir toute une nouvelle loi complète. Donc, les modifications qui nous préoccupent ici sont

of work. Those important amendments — and that is why she was one of the five ministers who was part of our team working on this — are contained in that piece of legislation.

The Chairman: We have before us, also from the parliamentary research branch, a list of the effects of this particular bill. Starting on page 43, there is a list of “Statutes Referring to Spousal Status and Not Amended by Bill C-23.” That may be of help to you, Senator Joyal.

Ms McLellan: We have not seen that list, so we do not know whether it is the list that the department has prepared.

Senator Joyal: Thank you for bringing that to our attention.

Ms McLellan: We have our own list and we will provide that list to you.

Senator Joyal: The objective is to ensure that, in the months or years to come, when those bills come to us, they deal with that issue.

My second question, in relation to Senator Bryden’s comments, is about the interpretation of section 15.1 of the Charter. The introductory clause of section 15.1 is clear. It states:

[Translation]

Every individual is equal before and under the law and has the right to the equal protection and equal benefit of the law without discrimination[...]

[English]

This is the core definition of what is meant by “right to equality.” When the Supreme Court of Canada rendered its decision in *M. v. H.*, it based its decision in prohibiting discrimination based on sexual orientation. Although the case brought to the court involved a specific situation in relation to family law in Ontario — and this bill, the omnibus bill and the other bills that might come forward later would deal with a specific definition — did you study the impact of the principle, on the whole, of the government, concerning benefits and legislation? The interpretation that I give to prohibiting discrimination based on sexual orientation goes beyond the *M. v. H.* case. When you prohibit a ground of discrimination, you prohibit in whatsoever situation it may happen.

Ms McLellan: Yes, such as employment, as an example.

Senator Joyal: If we, for example, recognize that race is a prohibited ground of discrimination, this issue is brought to the court in the case of transportation. For example, a person of colour is refused access to bus service. That person goes to court. The court says that the bus company cannot discriminate on that basis, so you must correct all the regulations of the transport company to ensure that persons of colour are not barred from accessing transport.

To me, the principle is broader than transport. It extends to any activity or situation where a citizen might benefit from the law, because that is what section 15.1 references.

contenues dans cette nouvelle loi, et c’est pourquoi elle a été l’un des cinq ministres membres de l’équipe qui a travaillé là-dessus.

La présidente: Nous avons également une liste des effets du projet de loi C-23 dressée par la Direction de la recherche parlementaire. À partir de la page 50, vous trouvez une liste des «Lois faisant référence à la qualité de conjoint non modifiées par le projet de loi C-23». Cela pourrait vous éclairer, sénateur Joyal.

Mme McLellan: Nous n’avons pas vu cette liste, et nous ne savons donc pas si c’est la même que celle du ministère.

Le sénateur Joyal: Merci de cette précision.

Mme McLellan: Nous avons notre propre liste et nous allons vous la transmettre.

Le sénateur Joyal: L’objectif est d’assurer que, dans les mois ou les années qui viennent, au fur et à mesure que des projets de loi seront déposés, ils règlent ce problème.

Ma deuxième question, suite aux propos du sénateur Bryden, concerne l’interprétation du paragraphe 15(1) de la Charte. Ce premier paragraphe de l’article 15 est clair et il précise:

[Français]

La loi ne fait exception de personne et s’applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination [...]

[Traduction]

C’est la définition fondamentale de ce que l’on appelle le «droit à l’égalité». Lorsque la Cour suprême du Canada a rendu sa décision dans *M. c. H.*, elle s’est fondée sur l’interdiction de la discrimination en fonction de l’orientation sexuelle. Bien que l’affaire jugée était un cas particulier en rapport avec le droit familial de l’Ontario — et ce projet de loi, le projet de loi-cadre et les suivants qui pourraient être déposés contiendront une définition spécifique — avez-vous étudié les répercussions du principe sur l’ensemble des lois et avantages consentis par l’État? L’interdiction de la discrimination fondée sur l’orientation sexuelle dépasse largement l’affaire *M. c. H.* Une fois qu’un motif de discrimination devient prohibé, l’application devient générale.

Mme McLellan: Oui, par exemple dans le domaine de l’emploi.

Le sénateur Joyal: Par exemple, lorsqu’on veut interdire la discrimination fondée sur la race, une affaire peut être portée en justice mettant en jeu le transport. Mettons qu’une personne de couleur se voie refuser l’accès à un autobus. La personne dépose plainte. Le tribunal tranche que la compagnie d’autobus ne peut exercer de discrimination sur cette base, si bien qu’il faut modifier toutes les règles de la société de transport, de telle façon que l’accès ne puisse plus être refusé aux personnes de couleur.

Mais, à mes yeux, le principe dépasse le cadre des transports. Il s’applique à toute activité ou situation où un citoyen a le bénéfice de la loi, comme le précise bien le paragraphe 15(1).

This bill deals with the specific case in *M. v. H.*, that particular set of circumstances. Did your department study the overall impact of the implementation of the principle of non-discrimination based on sexual orientation based not only on family but also on all of other aspects of civil activities, and the benefit that the Canadian government or our government or the Parliament of Canada recognizes belong to its citizens?

Ms McLellan: We did a wide-ranging review of the implication of *M. v. H.* throughout the federal government, throughout our laws, our agencies, and all aspects of the operation of the government.

What you see reflected in Bill C-23 is almost all those federal statutes that we believed needed to be amended to ensure that same-sex, common-law couples were accorded equal protection and treatment under the law with common-law, unmarried opposite-sex couples. Undoubtedly, there are different aspects of this not covered here. For example, my predecessor, Allan Rock, amended the Canadian Human Rights Act to add sexual orientation as a prohibited ground. That ensures that the federal government, as an employer, or any Crown corporation of the federal government, could not discriminate against someone on the basis of sexual orientation. There will be other examples. For example, the military has made its own statement in terms of the fact that one's sexual orientation is not relevant in determining whether one can sign up or be recruited, and so on.

Ms Hitch heads our project in this area. She might be able to provide a fuller answer in terms of the work we are doing with other departments. Some of this work has been intense over the past number of months, to determine all the ramifications of *M. v. H.* for us.

Senator Joyal: May we benefit from that?

Ms Hitch: I will give you a brief answer. The Minister of Justice has been coordinating a government-wide response to the analogous grounds under section 15 since shortly before 1985. It started with the analogous grounds that we had anticipated would be identified by the courts. As each one has been confirmed by the Supreme Court, we have been more specific about that particular ground.

As you know, "sexual orientation" was first identified as being covered by section 15 for individuals in the earlier cases. The *Egan* case, for first time, identified that it would cover relationships. *M. v. H.* now confirms that relationships will no longer be allowed to be saved by section 1. Since *M. v. H.*, the pressure has increased. As I mentioned earlier, the initiative begins with statute law. There are a few isolated statutes that have been left because they are already in other parallel processes. Some of the ones on page 43 of this report are deliberately not done because the change cannot be done in statute and will have to be done in regulations — for example, those that site or attach international agreements. The next step, which we have already begun, is to work on regulatory change. The final step will be to ensure — and this has already begun as well — that

Ce projet de loi part des circonstances particulières de la cause *M. c. H.* Votre ministère a-t-il examiné l'impact global du principe de la non-discrimination sur la base de l'orientation sexuelle, non seulement sur la famille mais également d'autres activités civiles, et le bénéfice que le gouvernement canadien ou le Parlement du Canada reconnaît à ses citoyens?

Mme McLellan: Nous avons effectué un tour d'horizon complet des répercussions de *M. c. H.* à l'échelle de tout le gouvernement fédéral, pour toutes nos lois, tous nos organismes et tous les aspects du fonctionnement de l'administration publique.

Ainsi, le projet de loi C-23 couvre la quasi-totalité des lois fédérales devant être modifiées pour assurer que les unions de fait homosexuelles bénéficient d'une protection et d'un traitement égaux en droit à ceux des couples non mariés hétérosexuels. Certes, différents aspects de cela ne sont pas couverts ici. Par exemple, mon prédécesseur, Allan Rock, a modifié la Loi canadienne sur les droits de la personne de façon à y inscrire l'orientation sexuelle comme motif interdit de discrimination. Cela garantit que le gouvernement fédéral, en tant qu'employeur, ou toute société d'État fédérale, ne pourra exercer de discrimination à l'endroit de quelqu'un sur la base de l'orientation sexuelle. En particulier, les forces armées ont adopté leur propre énoncé précisant que l'orientation sexuelle n'est pas un facteur aux fins du recrutement, etc.

Mme Hitch dirige notre projet dans ce domaine. Elle pourra peut-être vous indiquer de façon plus détaillée le travail en cours avec les autres ministères. Elle a travaillé intensément ces derniers mois à déterminer toutes les ramifications de l'arrêt *M. c. H.*

Le sénateur Joyal: Pourrait-elle nous en faire part?

Mme Hitch: Je vais vous donner une réponse brève. Le ministère de la Justice coordonne la réaction à l'échelle du gouvernement au principe des « motifs analogues » interdits par l'article 15, et ce depuis peu avant 1985. Cela a commencé avec les motifs analogues dont nous avons prévu que les tribunaux les sanctionneraient. Au fur et à mesure que chacun d'eux a été confirmé par la Cour suprême, nous avons pu cerner plus précisément ce motif particulier.

Comme vous le savez, « l'orientation sexuelle » a été jugée couverte par l'article 15 dans des jugements antérieurs, portant sur des individus. C'est l'arrêt *Egan* qui a indiqué pour la première fois que les relations étaient couvertes aussi. *M. c. H.* confirme maintenant que les relations ne peuvent plus être exceptées sous le régime de l'article 1. Depuis lors, la pression va augmentant. Comme je l'ai déjà indiqué, l'initiative commence avec les lois. Certaines lois isolées ont été laissées de côté, parce qu'elles font déjà l'objet de processus parallèles. Les lois recensées après la page 43 de ce rapport ont été délibérément laissées de côté, car les modifications ne peuvent être inscrites dans le texte de la loi et doivent plutôt être apportées dans le règlement d'application — par exemple, celles qui donnent effet à des accords internationaux. L'étape suivante, que nous avons déjà

administrative practices are also brought in line with these decisions.

Senator Joyal: Thank you for the answers that you have given us to that question.

Ms McLellan: We may have raised more questions.

Senator Joyal: Does that include the Criminal Code? Can you tell us at this in time whether all the provisions of the Criminal Code are in accordance with that principle now?

Ms McLellan: In relation to the Criminal Code, there are a handful of sections that are involved in what we describe as parallel processes. For example, section 153 is part of our consultation process that involves the child or young person as a victim in the criminal justice system. The consultation itself deals with a wide range of issues involving the child as victim in society and the role of the criminal law. There is one aspect of that consultation that deals with age of sexual consent. There is a specific provision, section 159, that will be part of that discussion. We will deal with it at that point.

The hate propaganda provisions of the Criminal Code is an area where, again, we have another process involving provincial attorneys general and territorial attorneys general. A working group set was up. They reported to our annual meeting a year or so ago. I am working with my colleague Hedy Fry, in particular, who is heading up a project on hate and hate laws and how we, as a society, deal with hate. In fact, amendments to the Criminal Code will be considered in the context of that larger engagement.

[Translation]

Senator Pépin: You mentioned that the bill is based on tolerance, equality and inclusiveness. There have been recent press reports saying that many homosexuals are subject to discrimination, so much so that many attempt suicide or take their own lives. Do you believe Bill C-23 will promote integration of homosexuals in Canadian society?

[English]

Ms McLellan: I think very much so. We are acknowledging that same-sex relationships are equally deserving, in Canadian society, of the respect and recognition in law as their opposite-sex counterparts. That is an important element of inclusion within our society. We can only imagine the sense of marginalization, alienation, and exclusion that has arisen over the past number of years in terms of things that have been said and done that can only be described as overt discrimination against those who have a different sexual orientation. Bill C-23 accords a degree of respect and inclusion that, one would hope, as along with the laws of other provinces and the actions of the private sector, will create a climate in which, regardless of sexual orientation, one feels an equal member of society.

entamée, consiste à travailler sur les règlements. La dernière phase — elle aussi déjà commencée — alignera les pratiques administratives.

Le sénateur Joyal: Merci de vos réponses à cette question.

Mme McLellan: Nous en aurons peut-être suscité d'autres.

Le sénateur Joyal: Est-ce que cela englobe le Code criminel? Pouvez-vous nous dire si, à ce stade, toutes les dispositions du Code criminel sont maintenant conformes à ce principe?

Mme McLellan: Dans le cas du Code criminel, une poignée d'articles font l'objet de ce que nous appelons des processus parallèles. Par exemple, l'article 153 est englobé dans notre processus de consultation sur l'enfant ou l'adolescent en tant que victime. Cette consultation couvre un vaste éventail de questions intéressant les crimes contre les enfants dans notre société et le rôle du droit pénal. Un volet de cette consultation porte sur l'âge du consentement sexuel, soit l'article 159. Nous en traiterons dans ce contexte.

Les dispositions du Code criminel sur la propagande haineuse sont un autre domaine où nous menons une concertation avec les procureurs généraux provinciaux et territoriaux. Un groupe de travail a été mis sur pied. Il a présenté son rapport lors de notre réunion annuelle de l'année dernière. Je travaille en particulier avec ma collègue Hedy Fry, qui dirige un projet sur la propagande haineuse et la manière de la combattre dans notre société. Donc, une modification du Code criminel à cet égard sera envisagée dans le contexte de cette consultation plus large.

[Français]

Le sénateur Pépin: Vous nous avez mentionné que la loi touchait à la tolérance, l'égalité et l'inclusion. Lors de récents articles dans les journaux, on mentionne qu'il y a beaucoup d'homosexuels qui subissent beaucoup de discrimination, à un tel point que plusieurs font des tentatives de suicide et que certains se suicident. J'aimerais savoir si vous croyez que le projet de loi C-23 favorisera l'inclusion, l'intégration des homosexuels dans la société canadienne.

[Traduction]

Mme McLellan: Tout à fait. Nous reconnaissons que les relations homosexuelles méritent, dans la société canadienne, tout autant le respect et la protection légale que les relations hétérosexuelles. C'est un élément d'intégration important dans notre société. Nous ne pouvons qu'imaginer l'aliénation et le sentiment d'exclusion et la marginalisation que peuvent ressentir ceux qui ont une orientation sexuelle différente, face à tout ce qui a été dit et fait par le passé et qui ne peut être que qualifié de discrimination déclarée. Le projet de loi C-23 accorde une certaine mesure de respect et d'intégration et, s'ajoutant aux lois des provinces et aux actions du secteur privé, devrait instaurer un climat, espérons-nous, tel que chacun se sent membre à part entière de la société, indépendamment de son orientation sexuelle.

[Translation]

Senator Pépin: In view of the answers given to the questions of Senator Joyal, I think we can feel reassured.

[English]

Senator Beaudoin: My question is about clause 1.1 This is not the first time that I have seen such a clause; I have seen them time and time again.

When we affirm that it is constitutional, it means that the intent of Parliament is not to change the institution of marriage. Even if we come to the conclusion that it is constitutional, the fact is that the court may determine that the bill is drafted in such a way as to reach another conclusion. That would not solve the problem. I understand the purpose of the clause and I have no objections to it. Sometimes we misconstrue the intent of the legislation. However, in the end, the court has the last word.

Ms McLellan: They do.

Senator Beaudoin: It is no surprise that our opinion on this is subject to another opinion. If we were to believe that clause 1.1 would solve all the problems related to the purpose of the bill, we would be mistaken.

Ms McLellan: I understand your point. As an Attorney General, I can only give my best advice. I have done that this morning. As you say, Senator Beaudoin, at the end of the day, anyone can challenge that section or any other section of any law in this country and it will, ultimately, be up to the court to then decide.

Senator Beaudoin: Yes, but perhaps it is good to say it, that is, to put the clause in, nevertheless.

The Chairman: I thank you Minister McLellan, for coming here this morning. I hope that your officials will stay because we have a few more questions.

Ms McLellan: Yes, they would be happy to.

As always, it was a pleasure to be here. Thank you for your patience and attention. I wish you good husbanding in your deliberations.

Senator Bryden: I wish to follow up on the definition of "marriage" in clause 1.1, which states:

For greater certainty, the amendments made by this Act do not affect the meaning of the word "marriage", that is, the lawful union of one man and one woman to the exclusion of all others.

As I indicated, that is the first time that I have noticed it defined in a federal statute, but perhaps there were others.

If the interpretation of section 15 of the Charter is that there will be no discrimination against people on the basis of sexual orientation, then is it not discriminatory to say that this lawful union that we call marriage is only available to one man and one woman and is not available to one man and one man or one woman and one woman? I do not know who wants to field that. If the marriage conveys certain legal rights and obligations and they

[Français]

Le sénateur Pépin: Après les réponses données aux questions du sénateur Joyal, je pense que nous pouvons commencer à être rassurés.

[Traduction]

Le sénateur Beaudoin: Ma question porte sur l'article 1.1. Ce n'est pas la première fois que je vois une disposition de ce type; elles prolifèrent.

Lorsque nous affirmons qu'il est constitutionnel, cela signifie que l'intention du Parlement n'est pas de modifier l'institution du mariage. Même si nous pensons qu'il est constitutionnel, le fait demeure que la cour peut tirer une conclusion différente. Cela ne règle donc pas le problème. Je comprends le but de l'article et je n'y suis pas opposé. Mais il peut y avoir différentes interprétations d'une loi et c'est la Cour suprême qui a le dernier mot.

Mme McLellan: Effectivement.

Le sénateur Beaudoin: Nous savons bien que notre avis sur ce sujet est subordonné à une autre opinion. Si l'on pense que l'article 1.1 réglera tous les problèmes liés à l'intention du projet de loi, nous pourrions être dans l'erreur.

Mme McLellan: Je comprends ce que vous dites. Comme procureure générale, je ne peux que vous donner mon avis réfléchi. C'est ce que j'ai fait ce matin. Comme vous dites, sénateur Beaudoin, en fin de compte, n'importe qui peut contester cet article ou toute autre disposition de n'importe quelle loi du pays et ce sera à la cour de trancher.

Le sénateur Beaudoin: Oui, cela n'empêche pas d'inscrire cette disposition, de toute façon.

La présidente: Je remercie la ministre McLellan de s'être jointe à nous ce matin. J'espère que vos fonctionnaires pourront rester, car nous avons encore quelques questions.

Mme McLellan: Oui, ils le feront avec plaisir.

Comme toujours, cela a été un plaisir de comparaître ici. Je vous remercie de votre patience et de votre attention. Je vous souhaite des délibérations fructueuses.

Le sénateur Bryden: J'aimerais revenir sur la définition de «mariage» à l'article 1.1, qui stipule:

Il demeure entendu que les modifications que la présente loi apporte ne changent pas le sens du terme «mariage», soit l'union légitime d'un homme et d'une femme à l'exclusion de toute autre personne.

Comme je l'ai dit, c'est la première fois que je vois une définition du mariage dans une loi fédérale, mais peut-être y en a-t-il d'autres.

Si l'interprétation de l'article 15 de la Charte veut qu'il n'y ait aucune discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, n'est-il pas discriminatoire de dire que l'union légitime que nous appelons mariage ne peut être contractée que par un homme et une femme, et non par un homme et un autre homme ou une femme et une autre femme? Je ne sais pas qui voudrait répondre à cela. Si le mariage confère certains droits et obligations légaux qui sont

are extended, by this statute, and indeed by whatever means, to one man and one woman, does that not discriminate against unions between one man and one man and one woman and one woman? It is my understanding that to have another definition that is separate but allegedly equal to the rights that are here is discriminatory too.

That is a concern.

The Chairman: Who wishes to field that question?

Mr. Jewett: Let us go back to the definition. We have a restatement of the common law that was a decision from the House of Lords in the mid-19th century.

Senator Joyal: The year was 1869.

Mr. Jewett: It is a restatement of the common law, to the extent that it is or is not challengeable. We have not changed anything. In respect of the point you made earlier, that by restating it and actually putting it in the statute have you brought it to someone else's attention in a way that they are more likely to challenge it, I cannot argue with that suggestion. That may very well be the case, but it has not changed anything, in the sense that you have just restated the common law.

Ms Hitch: There are two separate questions in your question, senator. The first one has been answered by my colleague. As the minister stated, in legal reference, this is not a positive provision. It is an interpretation provision. As such, it does not, for the first time in Canada, place a definition of "marriage" into the statute in federal law. As it is an interpretation provision, it restates the current law, which is the definition included from the 1866 British case and which has been consistently applied in Canada.

The second half of your question deals more with what will the courts do in future. As my colleague has indicated, it is always difficult to speculate about what the courts will and will not do. The one thing that we can say is that, as an interpretation provision, it is not possible to launch a legal challenge of clause 1.1 by itself. That legal challenge would still have to be to the common law definition. That does not change legally the situation from what it is without clause 1.1.

Senator Joyal: Senator Bryden put it clearly. However, clause 15.1 says that everyone is entitled to the same benefit of the law. That is clear. It means that the law cannot make a distinction. If there is legislation in Canada sanctioning a situation that makes distinctions on that basis, rationally you must conclude that there is a discriminatory situation.

Ms Hitch: That depends, does it not, on the situation? The wording of the Charter is very clear that there must be equal treatment and, therefore, equal benefit. I do not think that necessarily means, as the minister has said in earlier examples, that you must change existing language. You do not have to call a man a woman in order to give them the same benefit. Nor would it be necessary to call a spouse a common-law partner or vice versa.

I do believe that the courts have clearly indicated that section 15 will allow some distinctions as long as those distinctions are not themselves discriminatory. Certainly the institution of marriage has been very clearly set out by the court as

réservés, par cette loi et par d'autres moyens, à un couple formé d'un homme et d'une femme, n'est-ce pas discriminer à l'encontre des unions entre un homme et un autre homme et une femme et une autre femme? Il me semble que toute autre définition qui serait distincte, mais limiterait de la même façon les droits, serait discriminatoire également.

C'est une source d'inquiétude.

La présidente: Qui veut répondre à la question?

M. Jewett: Revenons-en à la définition. C'est une réaffirmation du droit commun établi par une décision de la Chambre des Lords, au milieu du XIX^e siècle.

Le sénateur Joyal: En 1869.

M. Jewett: C'est une réaffirmation de la common law, et elle n'est ni plus ni moins contestable que celle-ci. Nous n'avons rien changé. Lorsque vous dites qu'en reformulant cette règle de common law et en l'inscrivant dans un texte de loi, elle deviendra plus visible et que quelqu'un pourrait ainsi être amené à la contester, je ne peux pas dire le contraire. Ce sera peut-être le cas, mais rien n'aura changé en ce sens que l'on ne fait que réitérer la common law.

Mme Hitch: Votre question comporte deux volets, sénateur. Mon collègue a répondu au premier. Comme le ministre l'a dit, juridiquement, ceci n'est pas une disposition positive, mais une disposition d'interprétation. À ce titre, elle ne constitue pas une définition du «mariage», pour la première fois en droit fédéral. C'est une disposition d'interprétation, qui réitère le droit actuel, c'est-à-dire la définition existant depuis 1866 en common law et qui a toujours été appliquée au Canada.

Le deuxième volet de votre question spéculé sur ce que les tribunaux feront à l'avenir. Comme mon collègue l'a indiqué, c'est toujours hasardeux. Mais nous pouvons dire une chose, à savoir qu'il n'est pas possible de monter une contestation juridique contre l'article 1.1, lui-même, puisqu'il est une disposition d'interprétation. La contestation devra porter sur la définition de la common law. Donc, il n'y a rien de changé, avec ou sans l'article 1.1.

Le sénateur Joyal: Le sénateur Bryden a clairement posé la problématique. Le paragraphe 15.1 de la Charte dit que chacun a droit au même bénéfice de la loi. C'est clair. Cela signifie que la loi ne peut pas établir de distinction. S'il existe une loi au Canada sanctionnant une situation établissant une distinction sur cette base, on est obligé de conclure qu'elle est discriminatoire.

Mme Hitch: Cela dépend de la situation, n'est-ce pas? Le libellé de la Charte est très clair. Le traitement doit être égal et, par conséquent, le bénéfice être égal. Cela ne signifie pas nécessairement, comme la ministre l'a dit avec ses exemples, qu'il faut modifier le libellé existant. Il n'est pas nécessaire d'appeler un homme une femme pour lui donner le même bénéfice. Il n'est pas non plus nécessaire d'appeler un conjoint un concubin ou inversement.

Je considère que les tribunaux ont clairement indiqué que l'article 15 autorise certaines distinctions, dans la mesure où ces distinctions ne sont pas elles-mêmes discriminatoires. L'institution du mariage a été très clairement déclarée par la cour être un

something that is a different concept. Several of the decisions have actually gone as far as to say that it is not simply a legal definition, it is a societal concept.

They have then gone on to distinguish that, from the legal treatment given to married couples, saying that if the treatment in law is not directly related to the institution of marriage then equal treatment must be extended to relationships that are unmarried. However, if a benefit or obligation could be shown to be directly related to the institution of marriage itself, such as marriage or, perhaps, divorce, that might not require the same conclusion.

Senator Joyal: In the context of what the State of Vermont proclaimed last month, I think on April 25, the civil union recognition, which is, essentially, the sanction by public authorities — call it the municipality or the government — the government invested a public authority in the State of Vermont to recognize civil union. That is based on the interpretation of what the Supreme Court of Vermont believes, being the equality that the people of Vermont are entitled under their own benefit of the law.

Would it not be possible to interpret section 15.1 as allowing the same access to the benefit of the law in the context of a civil recognition to the pledge that two persons of the same sex could take, one in front of the other in front of the law?

Ms Hitch: I apologize, but the problem, again, is that we are speculating because it is United States law versus Canadian law. Let me add that it is quite clear that Vermont has a different legal situation. They do not really have the same recognition for common-law, opposite-sex relationships or same-sex relationships.

You are attempting to apply the fact that in Vermont the married status for opposite sex people triggers an entire range of benefits and obligations. If, in Canada, as we have a co-habitation base situation, most, if not all, of those benefits and obligations are available to common-law unmarried persons. Again, we are speculating as to what a court will do with that very different legal situation.

I would point out that Vermont's decision was similar to that in Hawaii. In both instances, the courts gave the problem back to the legislatures to address, stating that the choice was either to expand the concept of marriage or to set up a parallel system of registration.

Vermont chose to extend civil unions to same-sex partners only. Hawaii took a completely different approach, setting up a registration system for any two married persons except common-law, opposite-sex spouses, because the concern was that to allow unmarried common-law, opposite-sex spouses to register would interfere with marriage.

The Chairman: I am also told that the range of benefits is very different under the two systems.

If there are no further questions, I thank you all for staying with us after the minister left.

The committee adjourned.

concept différent. Plusieurs jugements sont même allés jusqu'à dire qu'elle n'est pas seulement une définition juridique, mais un concept de société.

Elle a ensuite nuancé, disant que si le traitement en droit n'est pas directement lié à l'institution du mariage, un traitement égal doit être accordé aux relations sans mariage. Toutefois, si un avantage ou une obligation est directement lié à l'institution du mariage lui-même, tel que l'acte de se marier ou le divorce, la conclusion n'est pas forcément la même.

Le sénateur Joyal: Dans le contexte de ce que l'État du Vermont a proclamé le mois dernier, le 25 avril je crois, à savoir la reconnaissance de l'union civile, c'est-à-dire la sanction par l'autorité publique de l'union civile dans l'État du Vermont. Cela est fondé sur l'interprétation de ce que croit la Cour suprême du Vermont, à savoir le droit de tous les habitants du Vermont au même bénéfice de la loi.

Ne pourrait-on pas interpréter le paragraphe 15(1) comme donnant le même accès au bénéfice de la loi dans le contexte d'une reconnaissance civile de l'engagement l'un envers l'autre de deux personnes du même sexe?

Mme Hitch: Désolée, mais le problème, encore une fois, est qu'il s'agit là d'une spéculation, car le droit américain et le droit canadien diffèrent. Il est évident que la situation juridique dans l'État du Vermont est différente. Il n'y existe pas la même reconnaissance de l'union de fait hétérosexuelle ou homosexuelle.

Au Vermont, le mariage déclenche toute une série d'avantages et d'obligations. Or, au Canada, la cohabitation donne naissance à la plupart de ces avantages et obligations, voire à tous. Encore une fois, vous spéculez sur ce que ferait un tribunal dans une situation juridique très différente.

Je signale que la décision du Vermont est similaire à celle de Hawaii. Dans les deux cas, les tribunaux ont renvoyé le problème à l'assemblée législative, disant que le choix est soit d'élargir la notion de mariage soit de mettre sur pied un système d'enregistrement parallèle.

Le Vermont a choisi de n'accorder l'union civile qu'aux couples homosexuels. Hawaii a retenu une approche complètement différente, établissant un système d'enregistrement pour tout couple marié, à l'exception des conjoints de fait de sexe opposé, la crainte étant que si l'on permet à ces derniers de s'enregistrer, cela nuirait au mariage.

La présidente: On me dit également que l'éventail des avantages offerts dans les deux régimes est très différent.

S'il n'y a pas d'autres questions, je vous remercie tous d'être restés après le départ de la ministre.

La séance est levée.

OTTAWA, Wednesday, May 17, 2000

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-23, to modernize the Statutes of Canada in relation to benefits and obligations, met this day at 4:04 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, we have several witnesses today. Each witness will be given five minutes to present. There will be a warning at four minutes.

Our first panels includes Dr. Janet Epp Buckingham, Mr. Derek Rogusky, and Ms Diane Watts. Please proceed.

Dr. Janet Epp Buckingham, Acting Director, Centre for Faith and Public Life, General Legal Counsel, Evangelical Fellowship of Canada: I thank the committee for the opportunity to express our concerns regarding Bill C-23. Our written brief has not been translated into French but the English version is available.

By way of introduction, the Evangelical Fellowship of Canada is a national association of evangelical Christians. Its members include 32 denominations, over 100 religious organizations, many churches and individual members. An estimated 1.2 million Canadian Christians are affiliated with EFC member institutions. It has a long history of addressing public policy concerns regarding sexual orientation. Since 1986, we have made numerous submissions to the government on this issue and have intervened in several cases before the Supreme Court of Canada.

We have several concerns with Bill C-23. First, we are concerned that this bill has been introduced without sufficient public debate on the legal, moral, religious and societal implications of same-sex benefits. The Minister of Justice has said that Bill C-23 is required as a response to the Supreme Court of Canada's judgment in the *M. v. H.* case. However, that case addressed the specific issues of access to private law remedies on the breakdown of a relationship. When the Supreme Court of Canada has addressed issues of access to government benefits, as in the case of *Egan and Nesbit*, for example, it has held that a definition of "spouse" that does not include same-sex couples is constitutionally justifiable.

When the Senate Committee on Banking, Trade and Finance last year addressed the issue of whether the term "conjugal" should be extended to those in same-sex relationship, its report, issued June 15, 1999, specifically recommended the fullest discussion of the issue:

OTTAWA, le mercredi 17 mai 2000

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel est renvoyé le projet de loi C-23, Loi visant à moderniser le régime d'avantages et d'obligations dans les Lois du Canada, se réunit aujourd'hui à 16 h 04 pour examiner le texte de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, nous avons plusieurs témoins à accueillir aujourd'hui. Chacun disposera de cinq minutes pour présenter un exposé. Un signal sera donné à la quatrième minute.

Le premier groupe de témoins comprend Mme Janet Epp Buckingham, M. Derek Rogusky et Mme Diane Watts. Je vous invite à prendre la parole.

Mme Janet Epp Buckingham, directrice par intérim, Centre pour la foi et la vie publique; avocate générale, Alliance évangélique du Canada: Je tiens à remercier le comité de l'occasion qui m'est offerte de faire valoir nos préoccupations concernant le projet de loi C-23. Notre mémoire n'a pas été traduit en français, mais la version anglaise est à votre disposition.

En guise d'introduction, je dois signaler que l'Alliance évangélique du Canada est une association nationale regroupant des chrétiens évangéliques. Parmi les membres, il faut compter 32 confessions religieuses, plus d'une centaine d'organisations religieuses, ainsi qu'un grand nombre d'églises et de membres individuels. Quelque 1,2 million de chrétiens canadiens sont affiliés aux institutions membres de l'AEC. Il y a longtemps que l'AEC se prononce sur des questions d'intérêt public concernant l'orientation sexuelle. Depuis 1986, nous avons présenté au gouvernement un grand nombre de mémoires à ce sujet et sommes intervenus dans plusieurs affaires devant la Cour suprême du Canada.

Nous nous soucions de plusieurs aspects du projet de loi C-23. Premièrement, nous nous soucions du fait qu'il ait été déposé sans qu'il y ait eu un débat public suffisant sur les conséquences juridiques, morales, religieuses et sociétales des prestations pour conjoints de même sexe. La ministre de la Justice a affirmé que le projet de loi C-23 doit être adopté en réponse au jugement de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *M. c. H.* Toutefois, cette affaire portait sur des aspects particuliers de l'accès aux recours en droit privé en cas de rupture. Là où la Cour suprême du Canada a dû se pencher sur des questions liées à l'accès aux prestations gouvernementales, comme dans l'affaire *Egan et Nesbit*, par exemple, elle a affirmé qu'une définition du terme «conjoint» qui n'englobe pas les couples homosexuels est constitutionnellement justifiable.

Lorsque le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce s'est penché l'an dernier sur la possibilité d'appliquer le terme «conjugal» aux personnes vivant une union homosexuelle, son rapport, publié le 15 juin 1999, recommandait particulièrement que la question soit débattue pleinement:

Parliamentary scrutiny of this legislation would permit a thorough examination of the legal, philosophical, moral, religious and societal implications of same-sex benefits ...

I am sorry to say that this did not happen when the issue came before the House of Commons. The debate was cut off by closure, followed by a whipped vote.

The Banking, Trade and Commerce Committee report also recommended that the federal government “give serious consideration to the extension of benefits in situations where economic dependence exists.” The President of Treasury Board, Lucienne Robillard, promised that the government would hold a full and comprehensive debate and would consider broader issues, such as economic dependency.

This has not happened. The issue of the extension of government benefits to new categories of relationships is very controversial in Canada. It is not the type of issue that should be pushed through Parliament.

Our second concern is with the impropriety of the extension of rights, obligations and benefits on the basis of conjugality. Historically, “conjugal” was defined as the relations between a husband and wife. In *M. v. H.*, the Supreme Court of Canada stated that same-sex couples could be considered conjugal in the sense of being marriage-like. However, the court set out a flexible standard that seems to require the court to examine every relationship, to determine whether the criteria for conjugality is met. It is therefore an inappropriate standard to use for government benefits.

Our third concern is that this legislation is discriminatory under section 15 of the Charter, in that it fails to extend benefits to legitimate cohabitating partners who are not sexually intimate, such as siblings, an elderly parent and an adult child, or two interdependent friends. This legislation is under-inclusive and could be considered discriminatory on the basis of either sexual orientation or marital status.

Our fourth concern is that the cohabitation period is only one year. Not only is that not sufficient to establish a long-term commitment, it may conflict with both provincial legislation and provisions of the Divorce Act.

Our fifth concern is that, if this bill passes, there will no longer be any functional distinction in Canadian federal law between marriage and other forms of relationships. We have quite a bit of material in our written brief — much of it drawn from Statistics Canada studies — showing why marriage is one of the vital foundations of society and is in the best interests of children. Special recognition and support should be given to promote and encourage marriage formation. The marriage amendment clause 1.1, of Bill C-23 is not sufficient for this purpose, and it

[...] L'examen par le Parlement pourrait permettre de réfléchir en profondeur aux conséquences juridiques, philosophiques, morales, religieuses et sociales entourant le versement de prestations de ce genre (aux conjoints de même sexe).

Je suis désolée de souligner que cela n'est pas arrivé à la Chambre des communes. Le gouvernement a mis un terme au débat en employant la clôture, suivie d'une mise aux voix avec la participation du whip.

Dans son rapport, le Comité des banques et du commerce a aussi recommandé que le gouvernement fédéral «examine sérieusement la possibilité d'appliquer les prestations aux cas où il existe une dépendance économique». La présidente du Conseil du Trésor, Mme Lucienne Robillard, a promis que le gouvernement débattrait pleinement du sujet et envisagerait des questions globales comme la dépendance économique.

Cela ne s'est pas produit. La question de l'application des prestations de l'État à des nouvelles catégories de relations est très controversée au Canada. Ce n'est pas le genre de mesures qu'il faut adopter en employant la clôture au Parlement.

Au deuxième chef, nous estimons qu'il ne convient pas d'appliquer des droits, obligations et avantages en fonction d'une «relation conjugale». Historiquement, le terme «conjugal» a été défini comme qualifiant les relations entre le mari et sa femme. Dans *M. c. H.*, la Cour suprême du Canada affirme que les couples homosexuels pourraient être considérés comme ayant une relation conjugale au sens d'une union s'apparentant au mariage. Toutefois, elle a adopté une norme flexible qui semble exiger que le tribunal examine toute relation pour déterminer si les critères conjugaux sont réunis. Il ne s'agit donc pas d'un critère qu'il convient d'employer dans le cas des prestations de l'État.

Troisièmement, nous croyons que ce projet de loi est discriminatoire, d'après l'article 15 de la Charte, c'est-à-dire qu'elle omet d'appliquer les avantages aux personnes qui cohabitent légitimement, mais qui n'ont pas de rapports sexuels, par exemple les frères et sœurs, le parent âgé et l'enfant d'âge adulte, ou deux amis interdépendants. Ce projet de loi est d'application restreinte. Il pourrait être considéré comme étant à l'origine d'une discrimination fondée soit sur l'orientation sexuelle, soit sur la situation de famille.

Quatrièmement, nous nous préoccupons du fait que la période de cohabitation choisie n'est que de un an. Non seulement cela ne suffit pas à établir un engagement à long terme, mais en plus, cela est incompatible avec les lois provinciales et les dispositions de la Loi sur le divorce.

Cinquièmement, si le projet de loi est adopté, il n'y aura plus, en droit fédéral canadien, de distinction fonctionnelle entre le mariage et les autres formes d'union. Notre mémoire démontre amplement — grâce à des données tirées des études de Statistique Canada — en quoi le mariage représente une assise vitale de la société et se veut dans l'intérêt des enfants. Des mesures spéciales de reconnaissance et de soutien devraient être adoptées pour promouvoir et encourager le mariage. La disposition sur la règle d'interprétation du terme, soit l'article 1.1 du projet de loi

does not necessarily provide any legal protection for this important institution.

We have four recommendations, as follows: First, the EFC recommends that the bill be defeated by the Senate as it is hasty and ill-conceived; second, that if rights, benefits and obligations are to be extended to non-marital relationships, they ought rather to be based on economic and social interdependence rather than some form of sexual intimacy; third, that the cohabitation period be three years, rather than one year; and fourth, that the definition of marriage added to Bill C-23 be made justiciable.

Mr. Derek Rogusky, Researcher, Focus on the Family (Canada): Thank you for the opportunity to present our comments on Bill C-23.

I will start with a quote from Supreme Court Justice Gonthier, who said that marriage

is the foundation of the family and society, without which there would be neither civilization nor progress.

Bill C-23 would strip marriage of all meaning and significance. Marriage will no longer be recognized as unique and special relationship under Canadian law. There will be no special considerations, rights or benefits that are exclusively extended to married couples that cannot be accessed by any two people living together in a sexual relationship for one year. The passage of Bill C-23 and Bill C-31, the Immigration Act, will leave the Divorce Act as the only legislation that exclusively pertains to married couples. What signal does this send to Canadians and especially our young people, when the government treats marriage as simply one of several options to obtain publicly funded benefits? Furthermore, Bill C-23 fails to protect marriage from future redefinition. Nowhere in written Canadian law is the definition of marriage explicitly recorded.

Instead, we rely on our common law tradition. While our legal traditions have served us well in the past, Canadians are not confident any longer in the willingness of the courts to uphold that tradition. Already, the courts have redefined the terms "spouse" and "conjugal." What is to prevent the redefinition of marriage? As we point out in our written comments, the Justice Minister's interpretation clause fails to protect marriage from future attempts to redefine it.

Why is it important to ensure that, within Canadian law, marriage has a unique and special status compared to other relationships? Simply put, society benefits from strong families built on stable marriages. The weight of evidence from the social sciences overwhelming proves that, on average, marriage is far more beneficial than any other type of relationship. Compared to common-law couples, married couples are more likely to have better physical and mental health and a higher life expectancy. They tend to be happier and better off financially and have more stable relationships, experience less domestic violence, and even

loi C-23, ne suffit pas à cet égard. D'ailleurs, l'article ne prévoit pas forcément une protection juridique quelconque pour cette institution importante.

Nous formulons quatre recommandations, que voici: premièrement, l'AEC recommande que le Sénat rejette ce projet de loi conçu à la hâte et mal inspiré; deuxièmement, que si les droits, avantages et obligations sont désormais appliqués à des relations non conjugales, que cela se fasse en fonction de critères liés à l'interdépendance économique et sociale, plutôt qu'à une forme quelconque de rapport sexuel; troisièmement, que la période de cohabitation soit fixée à trois ans, plutôt que un an; et quatrièmement, que la définition de mariage ajoutée au projet de loi C-23 soit rendue justiciable.

M. Derek Rogusky, recherchiste, Focus on the Family (Canada): Merci de l'occasion qui m'est offerte de présenter nos observations au sujet du projet de loi C-23.

Je vais commencer par citer M. le juge Gonthier, de la Cour suprême, qui a dit au sujet du mariage qu'il s'agit...

du fondement de la famille et de la société, sans quoi il n'y aurait ni civilisation ni progrès.

Le projet de loi C-23 enlèverait au mariage toute signification. Le mariage ne serait plus reconnu comme étant une relation unique et spéciale en droit canadien. Il n'y aurait plus de considérations, de droits ou d'avantages spéciaux destinés exclusivement aux couples mariés, desquels ne pourraient se prévaloir deux personnes cohabitant et ayant pendant un an une relation de nature sexuelle. Avec l'adoption du projet de loi C-23 et du projet de loi C-31 (la Loi sur l'immigration), la Loi sur le divorce sera la seule qui porte exclusivement sur les couples mariés. Quel signal envoie-t-on ainsi aux Canadiens, et surtout aux jeunes, si le gouvernement fait du mariage simplement l'une de plusieurs options possibles pour qui souhaite obtenir les prestations de l'État? De plus, le projet de loi C-23 ne protège pas la définition de mariage contre une future tentative de modification. Nulle part en droit canadien la définition de mariage n'est expressément consignée.

Plutôt, nous nous fions à notre tradition de common law. Nos traditions juridiques nous ont bien servi par le passé, mais les Canadiens ne croient plus que les tribunaux aient la volonté de défendre cette tradition. Déjà, les tribunaux ont redéfini les termes «conjoint» et «conjugal». Qu'est-ce qui les empêcherait de définir autrement le mariage? Comme nous le faisons valoir dans nos observations écrites, la disposition d'interprétation de la ministre de la Justice ne protège pas la définition de mariage contre une tentative future de modification.

Pourquoi est-ce si important de s'assurer que, en droit canadien, le mariage a un statut unique et spécial, par rapport aux autres formes d'union? Pour dire les choses simplement, la société bénéficie de familles fortes édifiées sur un mariage stable. La prépondérance des faits établis par les sciences sociales démontre hors de tout doute que, en moyenne, le mariage est nettement plus avantageux que toute autre forme de relation. Par comparaison aux couples vivant une union de fait, les couples mariés sont plus susceptibles d'avoir une meilleure santé physique et mentale, de même qu'une meilleure espérance de vie. Ils ont tendance à être

have a more satisfying sex life. Their children tend to have better physical and mental health, higher education and job attainment, better financial well-being, less exposure to crime, lower risk of sexual abuse, and marital success of their own.

Extending to common-law couples, same-sex and opposite-sex, the same benefits given to married couples encourages common-law relationships at the expense of marriage. Incentives do matter. However, research shows that common-law relationships do not return the same value to society as does marriage. For example, the National Longitudinal Study on Children and Youth, conducted by Statistics Canada, found that 63.1 per cent of children born to parents living in a common-law relationship experienced family breakdown by the age of 10. By contrast, only 13.6 per cent of those children born to parents who had never lived in a common-law union and were married experienced family breakdown by the age of 10. That is nearly five times fewer children.

As noted above, family breakdown is often accompanied by problems for the children and adults. Another Statistics Canada study stated that simply starting conjugal life through common law, regardless of whether you went on to get married or not, nearly doubles the likelihood of separation. Yet, another study from Statistics Canada, on family violence, showed that a woman in a common-law relationship was over eight times more likely to be killed by her partner than a woman who was legally married.

Family breakdown and these types of relationships are also costly for taxpayers. If the experiences of Australia and the United Kingdom are any example, family breakdown likely costs Canadian taxpayers over \$5 million annually.

Governments should not control the relationships of Canadians. However, neither should governments be required to support all forms of relationships equally. Overall, marriage provides society with benefits that other relationships simply do not duplicate. The marriage licence has proven to be more than just a piece of paper and deserves to maintain its unique and special status within our lives.

In conclusion, I am sure the government did not set out to undermine marriage, but that is exactly what Bill C-23 does. There may be valid public policy reasons to extend some benefits and obligations to individuals in other economically dependent relationships; however, the all-or-nothing approach taken in Bill C-23, whereby marriage is stripped of its special status, is short-sighted. We urge this committee and all members of the Senate to send Bill C-23 back to the drawing board, with an opportunity for all Canadians to take part in this debate.

plus heureux et mieux nantis financièrement, et à avoir une relation plus stable, à connaître moins de violence au sein de la famille et même à avoir une vie sexuelle plus satisfaisante. Leurs enfants ont tendance à avoir une meilleure santé physique et mentale, à présenter une scolarité plus élevée et une situation d'emploi meilleure, à être mieux nantis sur le plan financier, à être moins exposés à la criminalité, à moins courir le risque de mauvais traitements sexuels et à connaître eux-mêmes une union fructueuse.

Le fait d'appliquer aux conjoints de fait, qu'ils soient hétérosexuels ou homosexuels, les mêmes avantages que ceux qui sont consentis aux couples mariés encourage les unions de fait au détriment du mariage. Les facteurs incitatifs comptent bel et bien. Tout de même, la recherche démontre que les unions de fait ne produisent pas la même valeur pour la société que les mariages. Par exemple, selon l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes de Statistique Canada, 63,1 p. 100 des enfants nés de parents vivant une union de fait sont témoins d'un éclatement la structure familiale rendus à l'âge de 10 ans. À l'inverse, seulement 13,6 p. 100 des enfants nés de parents mariés n'ayant jamais vécu une union de fait connaissaient la même expérience à l'âge de 10 ans. C'est presque cinq fois moins d'enfants.

Comme je l'ai noté plus haut, la rupture familiale s'accompagne souvent de problèmes pour les enfants aussi bien que les adultes. Une autre étude de Statistique Canada montre que le simple fait de commencer la vie conjugale par une union de fait, que cela mène au mariage ou non, fait presque doubler les probabilités de séparation. Néanmoins, une autre étude de Statistique Canada, celle-là sur la violence familiale, démontre qu'une femme se trouvant dans une union de fait est huit fois plus susceptible de mourir aux mains de son conjoint qu'une femme mariée.

La rupture des familles et les unions de cette nature sont coûteuses pour le contribuable. Si l'expérience de l'Australie et du Royaume-Uni ont quelque valeur comme exemple, on peut établir que les ruptures familiales coûtent probablement plus de 5 millions de dollars par année au contribuable canadien.

Les gouvernements ne devraient pas contrôler les relations des Canadiens. Tout de même, ils ne devraient pas non plus être tenus de soutenir toutes les formes de relation de manière égale. Globalement, le mariage fournit à la société des bienfaits que d'autres relations n'arrivent simplement pas à produire. La licence de mariage s'est révélée être plus qu'un bout de papier. L'institution mérite d'avoir toujours un statut spécial et unique dans notre vie.

En guise de conclusion, je dirais que je suis sûr que le gouvernement ne s'est pas donné pour objectif de miner le mariage, mais c'est exactement ce que fait le projet de loi C-23. Il existe peut-être des raisons valables, du point de vue de la politique gouvernementale, d'appliquer les avantages et obligations aux personnes autres que celles qui vivent une relation de dépendance économique; toutefois, l'approche du tout ou rien incarnée dans le projet de loi C-23, qui ôte au mariage son statut particulier, témoigne d'une politique de courte vue. Nous invitons vivement le comité et tous les membres du Sénat à renvoyer le

At the very least, we would recommend that an explicit definition of marriage between one man and one woman be added to each of the 68 laws that Bill C-23 amends, so that future attempts to redefine the institution of marriage may be prevented. Thank you.

The Chairman: When we are finished, I will ask each of you to tell us how large your group is. Also, I will ask you, Mr. Rogusky, the source of the statistics that you were quoting.

Ms Diane Watts, National President, Women for Life, Faith and Family: Thank you for inviting us to appear before this committee.

The title of our brief is "The Catholic Teaching on Legislation Which Equalizes Marriage and Family With Other Forms of Cohabitation."

The Holy Father made a request on January 13, 2000. He said:

To protect the family, the basic element of society, I ask that those in authority to avoid any initiative that could encourage or endorse the equalization of the family with other forms of cohabitation.

The message here is that the family is unique. In church teaching in this area, the primary aim is to protect the family. Our presentation includes three recent statements, 1975, 1986 and 1982, from the Congregation for the Doctrine of Faith. The first is from the Vatican II documents that explain the church's teaching. I have tried to simplify that and extract some of the main points. There are many points in these declarations — you can avail yourselves of those documents — and I have summarized those points in my brief. One of the addenda is a summary of the most recent declaration, in 1992.

In church teaching, as I said, the church emphasizes the primacy of parents as educators. Marriage is a sacrament, the end purpose of which is procreation and the education of children. The sacrament is called Holy Matrimony and is considered to be sacred by many Canadians. This bill takes aim at the sacrament of Holy Matrimony by equalizing it with other forms of cohabitation.

Following church teaching is not an impossibility. The church teaches that human beings can follow her teaching. What the church asks is not impossible for human beings to do. The church teaches that laws should be at the service of the family. Traditionally, the church's social justice teaching included three societies: the family, the state, and the church. It put the family above the other two — the family was primary.

The church is concerned about the child's welfare in adoption, and those statements are made in the documents. The church wants authentic personal freedom, fulfilment and happiness according to the wisdom of God for the person who identifies as a

projet de loi C-23 pour corrections, pour que tous les Canadiens puissent prendre part au débat sur la question.

Tout au moins, nous recommanderions que le législateur ajoute aux 68 lois que vient modifier le projet de loi C-23 une définition du mariage comme étant l'union d'un homme et d'une femme, pour que les futures tentatives de modification de l'institution du mariage puissent être battues en brèche. Merci.

La présidente: Lorsque nous aurons terminé, je vais demander à chacun d'entre vous d'indiquer le nombre de membres que compte son organisation. Et je vous demanderai à vous, monsieur Rogusky, quelle est la source des statistiques que vous citez.

Mme Diane Watts, présidente nationale, Femmes pour la vie, la foi et la famille: Je vous remercie de nous avoir invités à témoigner devant le comité.

Notre mémoire s'intitule «La doctrine catholique sur la législation qui met le mariage et la famille sur un pied d'égalité avec d'autres formes de cohabitation.»

Le Saint Père a lancé un appel le 13 janvier 2000, en ces termes:

Pour protéger la famille, élément fondamental de la société, nous demandons à ceux qui exercent l'autorité d'éviter de prendre toute initiative qui favoriserait ou sanctionnerait la mise de la famille sur un pied d'égalité avec d'autres formes de cohabitation.

Le message transmis ici, c'est que la famille est unique. Selon la doctrine de l'Église à cet égard, l'objectif premier consiste à protéger la famille. Notre exposé comporte trois déclarations récentes, remontant à 1975, 1986 et 1982, de la Congrégation pour la doctrine de la foi. La première est tirée des documents de Vatican II et explique la doctrine de l'Église. J'ai essayé de simplifier cela et d'en extirper les points principaux. Les déclarations en question traitent de nombreux points — vous pouvez vous procurer vous-même les documents que j'ai résumés dans mon mémoire. Une des annexes est un résumé de la plus récente déclaration, celle de 1992.

Selon la doctrine de l'Église, comme je le disais, l'Église insiste sur la primauté des parents pour l'éducation des enfants. Le mariage est un sacrement, dont la fin ultime est la procréation et l'éducation des enfants. C'est le lien sacré du mariage que de nombreux Canadiens tiennent justement pour sacré. Ce projet de loi prend pour cible le lien sacré du mariage en le mettant sur un pied d'égalité avec d'autres formes de cohabitation.

Le respect de la doctrine de l'Église n'est pas une impossibilité. L'Église nous enseigne que les êtres humains peuvent suivre sa doctrine. Ce que demande l'Église n'est pas impossible pour l'être humain. L'Église enseigne que les lois doivent être au service de la famille. Traditionnellement, les enseignements de l'Église sur la justice sociale évoquent trois sociétés: la famille, l'État et l'Église. Elle met la famille avant les deux autres — la famille a la préséance.

L'Église se soucie du bien-être de l'enfant dans les affaires d'adoption, et les déclarations à cet égard se trouvent dans les documents. L'Église souhaite que la personne qui se dit homosexuelle puisse être heureuse, épanouie et libre d'une façon

homosexual. Thus, there is a call for conversion and that is obvious in the church documents.

The condition in question is not comparable to race, ethnic background and gender because of the moral dimension. There is a moral dimension and the church points that out in her documents.

The church directs her statements to the entire civil society; hence, it is not a matter of church prelates defending themselves against laws that the state puts into practice. Bishops are expected to aid all of civil society. That is expressed in the declarations.

Finally, the church tells us that its teachings cannot be revised, even though many laws in many countries change that or go counter to the Catholic teaching.

Some of the phrases in the documents and in past church teachings may appear rather harsh, insensitive and offensive. Many times Christians are accused of being hateful and homophobic. Often our motivation is judged in that regard. I thought about that and wondered why this is. There are many situations that parallel that. For example, life-saving surgery might appear repulsive to some people because they cannot watch it — the blood, et cetera — but, in fact, it saves lives. It is important to remember that in the language of the church, sin is slavery and bondage. A sinner is portrayed as a lamb caught in a thorny bush, a lamb to be rescued by the good shepherd and liberated from the slavery of sin. Thus, there is darkness and light, slavery and liberation.

Finally, I will quote St. Thomas Aquinas:

To love is to will the eternal good of the others.

Therefore, the church considers the eternal destiny, not just a worldly destiny. This explains her teaching.

The Chairman: Perhaps because I am curious and I did neglect to ask you to begin with, what is the nature of the organization that you represent? I will start with Dr. Buckingham. What is your membership?

Dr. Epp Buckingham: The Evangelical Fellowship of Canada is an association of evangelical Christians. We have 32 member denominations, over 100 religious organizations, about 1,000 churches, and many individual members. We estimate that there are approximately 1.2 million Canadian Christians that are affiliated with EFC member institutions.

Mr. Rogusky: Focus on the Family (Canada) is a charitable organization that is built on Christian principles that supports, encourages and strengthens the Canadian family through education and resources. We have approximately 160,000 families who support us through donations, and we have a national radio program that is estimated to be heard by 1 million listeners per week.

Ms Watts: Women for Life, Faith and Family is an organization that established nationally in 1985. We have representation in every province and the territories. We act locally; our members act individually and in chapters. Our objective is to

authentique qui concorde avec la sagesse de Dieu. D'où l'appel à la conversion, ce qui est évident dans les documents de l'Église.

La situation n'est pas comparable à celle de la race, de l'origine ethnique ou du sexe, étant donné la dimension morale. Il y a là une dimension morale, et l'Église fait ressortir cela dans ses documents.

L'Église adresse ses déclarations à la société civile dans son ensemble; par conséquent, il n'est pas question de prélats qui se défendraient contre les lois que l'État met en place. Les évêques sont censés aider toute la société civile. Cela se retrouve dans les déclarations.

Enfin, l'Église nous dit que ses enseignements ne peuvent être révisés, même si nombre de lois dans nombre de pays modifient ou contredisent la doctrine catholique.

Les documents de l'Église et ses enseignements passés peuvent parfois paraître durs, insensibles et choquants. Souvent, les chrétiens sont accusés de haine et d'homophobie. Souvent, notre motivation est jugée à la lumière de cela. J'ai réfléchi à cela, et je me suis demandé pourquoi. Il existe de nombreuses situations parallèles. Par exemple, une intervention chirurgicale peut paraître repoussante aux yeux de certaines personnes qui ne peuvent regarder cela — il y a le sang et tout — mais, de fait, cela sauve des vies. Il importe de se rappeler que, dans la langue de l'Église, le péché est esclavage et servitude. Le pécheur est dépeint comme étant un agneau pris dans un buisson épineux, agneau qui sera secouru par le bon pasteur et libéré de l'esclavage qu'est le péché. Il y a donc la noirceur et la lumière, l'esclavage et la libération.

Enfin, je citerai saint Thomas d'Aquin:

Aimer, c'est vouloir le bien éternel d'autrui.

L'Église envisage donc le destin éternel et non seulement le destin terrestre. Voilà qui précise ses enseignements.

La présidente: C'est peut-être parce que je suis curieuse que je vous pose la question — et j'ai tout de même omis de vous le demander au début: quelle est la nature de l'organisation que vous représentez? Je vais commencer par Mme Buckingham. Qui en sont les membres?

Mme Epp Buckingham: L'Alliance évangélique du Canada est une association de chrétiens évangéliques. Nous comptons parmi nos membres 32 confessions, plus d'une centaine d'organisations religieuses, environ 1 000 églises et un grand nombre d'individus. Nous estimons que quelque 1,2 million de chrétiens canadiens sont affiliés aux institutions membres de l'AEC.

M. Rogusky: Focus on the Family (Canada) est un organisme de bienfaisance qui se fonde sur des principes chrétiens visant à soutenir, à encourager et à renforcer la famille canadienne par la voie de l'éducation et de ressources. Nous comptons environ 160 000 familles membres qui nous soutiennent par la voie de dons, et nous avons une émission de radio nationale qui, selon les estimations, rejoint un million d'auditeurs toutes les semaines.

Mme Watts: Femmes pour la vie, la foi et la famille est un organisme qui s'est établi à l'échelle nationale en 1985. Nous sommes représentés dans l'ensemble des provinces et des territoires. Nous agissons localement; nos membres agissent

defend and explain the Catholic teaching within the Catholic Church in Canada and in society. We receive the support of the Pontifical Commission for the Family to organize in Canada.

The Chairman: Have you any idea of your membership?

Ms Watts: We were able to mount a signature campaign against certain issues that concerned us — that is, signatures that we sent to the Holy Father. Those signatures numbered 5,000. The campaign involved only women, but our supporters involve families and men as well, so that would enlarge our numbers.

The Chairman: Thank you very much. The source of some of the statistics that you were using, Mr. Rogusky?

Mr. Rogusky: There were three, in particular, that I mentioned in some detail. First, regarding the fact that 63 per cent of children born to common-law relationships have separated parents by the time the children reach age 10, that information comes from a Statistics Canada study entitled "Growing up with Mom and Dad? The intricate family life courses of Canadian children." I understand that that publication is available on the table behind the chair. It is part of the national longitudinal study on youth and children that is ongoing by Statistics Canada.

The second study that I mentioned in some detail is a more recent one that was presented in "Canadian social trends," a quarterly publication of Statistics Canada. The name of the article is "The changing face of conjugal relationships." The one on family violence is in "Family violence in Canada: a statistical profile," 1998, also done by Statistics Canada. I believe it was done by their justice statistics division.

In general, married couples are far better off in a number of categories. That information is based on a number of studies, but the best one to summarize it is a November 1995 article entitled "Does marriage matter?" in *Demography*, a social science journal. The article was written by a professor at the University of Chicago. It summarizes a number of studies that were done.

Relating to children, some of the information comes from the same article, but a gentleman who is with the Heritage Foundation in the United States has also done some work in this area. Most of that research tends to be American and British research. Unfortunately, not as much has been done in Canada and probably it is a good area for future research.

The Chairman: Thank you.

Senator Beaudoin: I think Bill C-23 should be read in the context of a case before the Supreme Court called *M. and H.* One of you referred to Mr. Justice Gonthier, but he was not part of the majority of the court. The ruling of the court is considered by parliamentarians to be the law — that is, unless you advocate the

individuellement et collectivement par la voie des associations locales. Notre objectif consiste à défendre et à expliquer les enseignements catholiques au sein de l'Église catholique du Canada et au sein de la société. Le Conseil pontifical pour la famille appuie notre organisation au Canada.

La présidente: Avez-vous idée du nombre de membres qui font partie de votre organisation?

Mme Watts: Nous sommes parvenus à organiser une campagne de signatures contre certaines des questions qui nous préoccupent — c'est-à-dire de signatures que nous avons transmises au Saint Père. Le nombre de signatures en question s'élevait à 5 000. La campagne faisait appel uniquement aux femmes, mais nous comptons également parmi nos partisans des familles et des hommes, de sorte que nous sommes encore plus nombreux que cela.

La présidente: Merci beaucoup. Et la source de certaines des statistiques que vous citez, monsieur Rogusky?

M. Rogusky: Il y en a trois, en particulier, que j'ai quelque peu approfondies. Premièrement, 63 p. 100 des enfants nés d'une union libre voient leurs des parents séparés rendus à l'âge de 10 ans. Cette information provient d'une étude de Statistique Canada intitulée «Grandir avec maman et papa? Les trajectoires familiales complexes des enfants canadiens». Cette publication se trouverait sur la table derrière la présidente. Elle fait partie de l'étude longitudinale nationale sur les enfants et les adolescents qui est en cours à Statistique Canada.

La deuxième étude dont j'ai révélé des résultats est plus récente. Il en a été question dans la revue *Tendances sociales canadiennes*, publication trimestrielle de Statistique Canada. L'article est intitulé «L'évolution des liens conjugaux». L'étude sur la violence familiale se trouve dans «La violence familiale au Canada: un profil statistique, de 1998», également une publication de Statistique Canada. Je crois que cela a été réalisé par sa division de la statistique juridique.

En règle générale, la situation des couples mariés est nettement meilleure que celle des autres, dans plusieurs catégories. Je tiens ce renseignement de plusieurs études, mais la meilleure, pour résumer la chose, se trouve dans un article de novembre 1995 intitulé «Does marriage matter?» paru dans la revue *Demography*, revue de sciences sociales. L'auteur est professeur à l'Université de Chicago. Il résume un certain nombre d'études réalisées sur le sujet.

Pour ce qui touche les enfants, certains des renseignements proviennent de ce même article, mais il y a aussi quelqu'un à la Heritage Foundation, aux États-Unis, qui a fait des travaux dans ce domaine. Pour la plus grande part, les recherches ont tendance à être américaines ou britanniques. Malheureusement, il n'y a pas grand-chose qui a été fait au Canada, et c'est probablement un bon sujet pour de futures recherches.

La présidente: Merci.

Le sénateur Beaudoin: Je crois que le projet de loi C-23 devrait être lu dans le contexte de l'affaire soumise à la Cour suprême, intitulée *M. et H.* L'un d'entre vous a fait allusion à M. le juge Gonthier, mais celui-ci n'adhérerait pas à la décision majoritaire de la Cour. La décision du tribunal est considérée par

use of the notwithstanding clause, namely, section 33 of the Charter.

I have some difficulties with the remedy that you are proposing. Some people are for this proposed legislation; others are against it. You are proposing other solutions. I am not sure that I understand exactly what the remedy is in your opinion. I would like to know more about this.

Mr. Rogusky: First, the quote from Justice Gonthier was not taken from the *M. and H.* case; it was actually his majority opinion in *Myron v. Trudel*. That is a different case.

Senator Beaudoin: But in that case he was also dissident.

Mr. Rogusky: That is true. However, in the case from which I quoted him, he was writing the majority decision.

Having said that, the *M. and H.* case basically said that same-sex, common-law partnerships, as we are now calling them, must be treated in the same way as opposite-sex, common-law partnerships. We are saying that it is not necessary to give all the benefits that we have given to marriage to those other two categories. We can treat common-law, opposite-sex and common-law, same-sex partnerships in the same manner, without having to water down the special and unique status that has been given to marriage.

The court did not dictate a particular solution to this problem of what they called discrimination. The government simply took the easy way out and extended to opposite-sex, common-law partners benefits that they never had before, if Bill C-23 passes. The social science evidence says that marriage is a unique and special relationship that provides public benefit back to society. Therefore, in our view and in the view of many Canadians, it should be held in a higher esteem above these other relationships.

Senator Beaudoin: In constitutional law, we have what we call the pith and substance of a statute or a bill. The pith and substance relate to the objective of the bill, the reason d'être for the bill. As far as I can see, in many areas it is the equality of benefits. The purpose of the bill involves the question of equality. Equality, of course, is stipulated in the Charter of Rights. Everyone is equal before the law. Everyone has the same advantage of the law, the same benefits of the law. The jurisprudence that has been accepted for a few years at the Supreme Court level is rather clear-cut. The principle that they have established in the case to which I referred is binding on the legislative power, that is, the Senate and the House of Commons.

Having said that, in some cases it is possible to invoke the notwithstanding clause, which is not very popular. No one spoke about that possibility on second reading in the Senate. I do not invoke it either, because if the judgment is clear, we will follow the judgment — that is, unless you are in a position to distinguish

les parlementaires comme étant la loi en la matière — à moins, bien sûr, de préconiser le retour à la disposition dérogatoire, c'est-à-dire l'article 33 de la Charte.

La solution que vous proposez me pose certaines difficultés. Certaines personnes sont favorables à ce projet de loi; d'autres ne le sont pas. Vous proposez d'autres solutions encore. Je ne suis pas certain de bien comprendre la solution que vous préconisez. J'aimerais en savoir un peu plus.

M. Rogusky: Premièrement, la citation du juge Gonthier ne provient pas de l'arrêt *M. et H.*; c'est tiré plutôt de l'opinion de la majorité exprimée dans l'affaire *Myron c. Trudel*. C'est une autre cause.

Le sénateur Beaudoin: Mais il était dissident dans cette affaire-là aussi.

M. Rogusky: C'est vrai. Toutefois, pour l'affaire d'où je tire la citation, il a rédigé la décision majoritaire.

Cela dit, dans l'arrêt *M. et H.*, il est dit essentiellement que les unions de fait entre conjoints de même sexe, comme nous les appelons maintenant, doivent être traitées de la même façon que les unions de fait entre un homme et une femme. Nous disons qu'il n'est pas nécessaire d'accorder aux catégories ainsi décrites tous les mêmes avantages qui sont consentis au mariage. Nous pouvons traiter les unions de fait entre conjoints de même sexe et des unions de fait entre conjoints de sexe opposé de la même manière, sans diluer pour autant le statut spécial et unique qui a été accordé au mariage.

Le tribunal n'a pas dicté de solution particulière au problème de ce qui est qualifié de discrimination. Le gouvernement a choisi la voie de la facilité et décidé d'accorder aux conjoints de fait de même sexe des prestations auxquelles ils n'ont jamais eu droit auparavant. Cela arrivera si le projet de loi C-23 est adopté. Les sciences sociales ont démontré que le mariage est une relation unique et spéciale qui comporte des avantages pour la société. De ce fait, selon nous et selon un grand nombre de Canadiens, le mariage devrait être prisé davantage que ces autres formes de relation.

Le sénateur Beaudoin: En droit constitutionnel, nous avons ce qui est parfois qualifié de moelle et substance d'une loi. La moelle et substance, c'est le but du projet de loi, la raison d'être du projet de loi. Autant que je sache, à bien des égards, il s'agit de l'égalité des prestations. La raison d'être du projet de loi tient à l'égalité. L'égalité est un principe qui, bien sûr, est inscrit dans la Charte des droits. La loi s'applique également à tous. Tous ont droit au même avantage, au même bénéfice de la loi. La jurisprudence acceptée depuis quelques années au niveau de la Cour suprême est assez claire. Le principe que celle-ci a établi dans l'affaire à laquelle je faisais allusion constitue une obligation pour l'appareil législatif, c'est-à-dire le Sénat et la Chambre des communes.

Cela dit, dans certains cas, il est possible d'invoquer la disposition dérogatoire, qui n'est pas très populaire. Personne n'a traité de cette possibilité à la deuxième lecture au Sénat. Je ne l'ai pas invoquée moi non plus, car si la décision est claire, nous allons la respecter — à moins que vous ne soyez en mesure

between this bill and the ruling of the court. It is not that apparent to me that we may do that. That is all I would say.

The Chairman: I was about to ask you for your question.

Senator Beaudoin: What exactly is the remedy you have in mind? Is it to ignore the court or to use the notwithstanding clause?

Dr. Epp Buckingham: As a lawyer, I have the highest respect for your understanding and reading of the law, Senator Beaudoin. I have studied your books and have familiarity with your level of expertise.

I would argue, however, that *M. and H.* is distinguishable in some important ways. In the first part, it deals with the availability of private law remedies to same-sex couples. I think that that is very different from the extension of government benefits.

Where there have been cases dealing with extension of government benefits — and I mentioned in my oral submission Egan and Nesbit, for example. The court has dealt differently with that situation; it has said that there are situations where it is constitutionally justifiable to have different benefits available for different people in different types of relationships. When it comes to dealing with this particular kind of situation, my view is that it is more constitutionally justifiable to extend government benefits on the basis of economic dependency. If one is trying to create a situation where there is equality and equal benefit of the law for all people, what, then, are government benefits for but to benefit those who are in economically dependent relationships?

If you come back to the *M. and H.* decision, the pressing and substantial objective that the court found is to provide for dependants to alleviate the burden on the public purse from people who become destitute because the person on whom they are economically dependent dies. There are many relationships in our society that are not conjugal relationships. They are not spouse-like relationships. Nonetheless, they are economically dependent relationships. I say they exist because I know people in these situations. One can think of a brother and a sister who have farmed together all their lives and who function as a married couple, except they are a brother and sister and they have separate bedrooms. However, in every respect, they are economically and socially dependent on one another. When one of them dies, there can be situations of economic dependency where the other person may be thrown into a destitute circumstance.

One says either that the benefits should be given on the basis of this kind of economic dependency, or one has to come back to examine every relationship and say, "What type of relationship was this?"

I have an objection to benefits being given on the basis that people were sexually intimate. When you think of people who have been in a relationship of economic dependency that has existed for 10, 20, 30 years, they will not benefit from

d'établir une distinction entre ce projet de loi et la décision du tribunal. Je ne suis pas très sûr que nous puissions faire cela. C'est tout ce que je dirais.

La présidente: J'allais vous demander votre question.

Le sénateur Beaudoin: Quelle est, au juste, la solution que vous avez à l'esprit? Est-ce de ne pas tenir compte de ce que dit le tribunal ou encore d'invoquer la disposition dérogatoire?

Mme Epp Buckingham: En tant qu'avocate, j'ai le plus haut respect pour votre connaissance et votre interprétation du droit, sénateur Beaudoin. J'ai étudié vos livres et je suis consciente de votre degré d'expertise.

Je ferais tout de même valoir que l'affaire *M. et H.* se distingue sous des facettes importantes. Premièrement, il y est question de la possibilité de recours en droit privé pour les couples de même sexe. Je crois que c'est très différent de l'élargissement des prestations de l'État.

Dans les affaires où il a été question d'élargir les prestations de l'État — et j'ai mentionné durant mon exposé de l'affaire Egan et Nesbit, par exemple — le tribunal s'y est pris différemment: il a affirmé qu'il existe des situations où il est constitutionnellement justifiable d'accorder diverses prestations à diverses personnes vivant diverses formes de relations. En ce qui concerne ce genre particulier de situation, je suis d'avis qu'il est plus justifiable, sur le plan constitutionnel, d'élargir les prestations de l'État en fonction d'un critère de dépendance économique. Si l'objectif consiste à créer une situation où il y a égalité et où tous ont droit au même bénéfice de la loi, à quoi servent alors les prestations de l'État, si elles ne sont pas au bénéfice de ceux qui vivent une relation économiquement dépendante?

Si vous revenez à la décision rendue dans l'affaire *M. et H.*, le besoin urgent et réel établi par le tribunal concerne la nécessité de subvenir aux besoins des personnes à charge, afin de soulager le fardeau pour le trésor public des personnes qui se trouvent sans ressources parce que la personne dont elles sont dépendantes sur le plan économique meurt. Il existe, au sein de notre société, nombre de relations qui ne sont pas des relations conjugales. Elles ne s'apparentent pas à celles qui existent entre conjoints. Néanmoins, il s'agit de relations où il existe une dépendance économique. J'affirme qu'elles existent parce que je connais des gens qui se trouvent dans des situations du genre. On peut songer à un frère et à une sœur qui ont travaillé la terre ensemble toute leur vie et qui fonctionnent à la manière d'un couple marié, sauf qu'il s'agit d'un frère et d'une sœur qui couchent dans des chambres différentes. Par contre, sous toutes les facettes possibles, ils sont économiquement et socialement dépendants l'un de l'autre. Si l'un meurt, cette dépendance économique peut donner lieu à des situations où l'autre se trouve privé de ressources.

Il faut dire soit que les prestations devraient être accordées en fonction de ce critère de dépendance économique, soit qu'il faut revenir chaque fois pour examiner la relation dont il est question et se demander: «De quel genre de relation s'agit-il?»

Je m'oppose à l'idée d'accorder des prestations en prenant pour critère le fait que les gens aient eu des rapports sexuels. Songez aux gens qui vivent une relation de dépendance économique depuis 10, 20, 30 ans; ils ne bénéficieront pas du projet de

Bill C-23. However, those, for example, in a relationship in which people have lived in the same house for a year and perhaps have been sexually intimate once or twice have a much stronger argument that they are conjugal and therefore would be able to avail themselves of the benefits under Bill C-23.

If one is trying to create a fair and equitable system, it would seem that economic dependency is a much more fair, equitable, rational and objective basis on which to extend benefits than this idea of conjugality, which likely involves sexual intimacy, which is an inappropriate question to ask people.

Senator Beaudoin: There is a distinction between what is legally possible, that is, what the courts have said, and what this bill is saying. Is that your argument?

Dr. Epp Buckingham: Yes.

The Chairman: When the minister appeared before us, she was asked the same question. She responded by saying that she will ask a joint parliamentary committee to study this particular question and look at extending benefits to non-sexual partners.

Dr. Epp Buckingham: I understand that the Law Commission of Canada is also examining the question in some detail.

Senator Fraser: Mr. Rogusky, I was interested in the statistics that you cited. I was a little perturbed by what struck me as a possible flaw in what I take to be your interpretation of them and the correlations that you are making. It seems to me perfectly possible that, given the nature of our society today, it is in the nature of things that children born to people who did not cohabit before marriage are less likely to experience family breakdown. That is not because the parents did not cohabit but because, in our society today, the likelihood is significant that people who choose not to cohabit before marriage will tend to be people who, for religious or cultural conviction, do not believe in divorce. They believe in marriages and the until-death-do-us-part proposition. In that case, it becomes almost irrelevant to cite these statistics, except perhaps to argue that on principles of not casting the first stone and of basic charity we should try to ensure that the offspring of those unions, whether they be marriage unions or other, should perhaps not be discriminated against.

I am concerned about the correlation that I think I saw you draw there. I wonder if you have any further studies to indicate that, on socially similar populations, that is, socially, religiously and culturally similar populations, this kind of difference would then hold depending on whether the parents had been married.

Mr. Rogusky: As far as I am aware, no one has actually broken down the statistics to see how many of those people happen to have been active in their religion or attended church on a regular basis, for example.

loi C-23. Toutefois, pour prendre un exemple, dans le cas d'une relation où deux personnes habitent la même maison depuis un an et qu'elles ont eu des rapports sexuels une, peut-être deux fois, l'argument en faveur d'une relation dite conjugale est beaucoup plus solide, de sorte qu'elles pourraient se prévaloir des prestations prévues en vertu du projet de loi C-23.

Si l'objectif consiste à créer une formule juste et équitable, il semblerait que le critère de dépendance économique est beaucoup plus juste, équitable, rationnel et objectif pour justifier l'élargissement des prestations que la notion de relation conjugale, qui fait intervenir les rapports sexuels, question qu'il ne convient pas de poser aux gens.

Le sénateur Beaudoin: Il y a une distinction à faire entre ce qui est possible, c'est-à-dire ce que les tribunaux ont affirmé, et ce qui est dit dans le projet de loi. Est-ce là votre raisonnement?

Mme Epp Buckingham: Oui.

La présidente: Lorsque la ministre est venue témoigner, on lui a posé la même question. Elle a répondu qu'elle demanderait à un comité parlementaire mixte d'étudier cette question particulière et d'envisager l'idée d'appliquer les prestations à des partenaires autres que sexuels.

Mme Epp Buckingham: La Commission du droit du Canada serait en train d'approfondir la question.

Le sénateur Fraser: Monsieur Rogusky, les statistiques que vous avez citées m'intéressent. Je suis un peu perturbée par ce qui me semble être, peut-être, une lacune dans votre façon d'interpréter les statistiques et d'établir des corrélations. Il me semble parfaitement possible que, étant donné la nature de la société dans laquelle nous vivons aujourd'hui, qu'il soit dans l'ordre des choses que les enfants nés de personnes n'ayant pas cohabité avant le mariage soient moins susceptibles de vivre l'expérience d'une rupture familiale. Ce n'est pas parce que les parents n'ont pas cohabité, mais parce que, dans la société d'aujourd'hui, il est probable que les personnes choisissant de ne pas cohabiter avant le mariage aient tendance à être des gens qui, pour des raisons liées à leurs convictions religieuses ou culturelles, ne croient pas au divorce. Elles croient au mariage et à l'union de deux personnes jusqu'à ce que la mort les sépare. À ce moment-là, les statistiques citées sont presque à côté de la question, sauf peut-être si on veut faire valoir que, pour le principe qui veut qu'on ne jette pas la première pierre et pour une question de charité chrétienne, nous voulons nous assurer que les enfants nés d'une telle union, qu'il s'agisse d'un mariage ou d'une autre forme, ne fassent pas l'objet de discrimination.

Je me préoccupe de la corrélation que je crois vous avoir vu établir. Je me demande si vous connaissez d'autres études qui indiquent, pour des populations socialement semblables, c'est-à-dire des populations semblables sur le plan social, religieux et culturel, que ce genre de différence tient, selon que les parents aient été mariés ou non.

M. Rogusky: Autant que je sache, personne n'a dénombré les personnes qui sont actives au sein de leur Église ou qui fréquentent l'église régulièrement, par exemple.

Senator Fraser: There are other religions that do not believe in divorce.

Mr. Rogusky: That would use some sort of indication of religious belief. However, we have noticed that younger people today have a desire, and are showing a much greater desire than their parents of a generation ago, to want to marry, and to marry for life. The statistics show that when we poll young people in the 18-year-old to 24-year-old category they have a much higher propensity to want to marry, and to marry for life. At the same time, however, that same group of people often start their conjugal lives in a common-law relationship. I suppose you can claim that there are religious factors in that. However, the facts seem to bear out that what we are signalling to our children is that it is okay to be in a common-law relationship and to do this type of thing but that that will lead them to marital breakdown or to relationship breakdown in the future. Not only will that affect their potential children, it will also affect their lives. Breaking up of a common-law relationship is not simply the breaking up of a boyfriend and a girlfriend any longer.

We are sending the wrong signal to our young people when we say that common law is no different from marriage.

Many social scientists are saying that common law is just not the way to start conjugal relationships, if we want long-lasting relationships.

Senator Fraser: It seems to me that it is like noting the fact that cold winters arrive after the trees lose their leaves and therefore saying that it is because the trees have lost their leaves that winter has come.

Mr. Rogusky: If you can show me evidence to disprove the fact that there is a relationship between living in a common-law relationship and the breakup, that there is some other factor, I would be more than happy to see it. Unfortunately, the evidence that we have available to us in the social sciences indicates that living in a common-law relationship first, even if you go on to get married, just increases the likelihood of break-up and increases the difficulties that we talk about here.

Senator Fraser: You cannot bring me any evidence to answer the point I was trying to make. On statistically similar populations, you are not aware of any studies.

Mr. Rogusky: Not that break out religion. There are studies on things like income or race.

Senator Fraser: That was not the variable I was addressing.

Mr. Rogusky: There is nothing on religion.

[Translation]

Senator Pépin: Ms Buckingham, you stated that the debate on Bill C-23 was a moral debate. I have to disagree with you. As the

Le sénateur Fraser: Il y a d'autres religions qui ne croient pas au divorce.

M. Rogusky: Ce serait en quelque sorte l'indication d'une conviction religieuse. Toutefois, nous avons remarqué chez les jeunes d'aujourd'hui le désir, un désir nettement plus grand que celui manifesté par leurs parents il y a une génération, de se marier, et de se marier pour la vie. Les statistiques le montrent: lorsque nous sondons les jeunes de 18 à 24 ans, la propension au mariage, et au mariage pour la vie, est nettement plus forte chez eux. En même temps, toutefois, les mêmes jeunes entament souvent leur vie conjugale en union de fait. Je suppose que l'on pourrait faire valoir que des facteurs religieux entre en ligne de compte. Toutefois, les faits semblent confirmer que ce que nous montrons à nos enfants, c'est qu'il est correct d'avoir une union de fait et de faire ce genre de choses, mais que cela va conduire à une rupture de l'union conjugale ou de la relation à l'avenir. Cela va toucher non seulement les enfants qu'ils peuvent avoir, mais aussi leur vie. La rupture d'une union de fait ne s'assimile plus simplement à la rupture du «chum» et de la «blonde».

C'est un mauvais signal que nous envoyons à nos jeunes lorsque nous disons que l'union de fait n'est pas différente du mariage.

Les spécialistes des sciences sociales sont nombreux à dire que l'union de fait n'est tout simplement pas la voie à choisir pour entamer une relation conjugale, dans la mesure où nous souhaitons avoir une relation durable.

Le sénateur Fraser: Il me semble que cela revient à dire: la froide saison de l'hiver arrive après que les arbres ont perdu leurs feuilles; par conséquent, c'est parce que les arbres ont perdu leurs feuilles que l'hiver arrive.

M. Rogusky: Si vous me montrez des éléments de preuve contredisant le fait qu'il existe un lien entre l'union de fait et la rupture, qu'il y a un autre facteur quelconque qui entre en jeu, je serais tout à fait heureux de les prendre en considération. Malheureusement, les observations des sciences sociales démontrent que le fait de vivre en union de fait d'abord, même si on finit par se marier, a simplement pour effet d'accroître les probabilités d'une rupture et d'accroître les difficultés dont il est question ici.

Le sénateur Fraser: Vous ne pouvez m'apporter des preuves pour répondre à la question que je soulevais. Vous n'êtes pas au courant d'études portant sur des populations statistiquement semblables.

M. Rogusky: Pas où il y a une ventilation par facteur religieux. Il y a des études qui portent sur des facteurs comme le revenu ou la race.

Le sénateur Fraser: Ce n'est pas de cette variable que je parlais.

M. Rogusky: Il n'y a rien sur la religion.

[Français]

Le sénateur Pépin: Madame Buckingham, vous avez dit que le débat sur le projet de loi C-23 était un débat moral. Je pense que

Minister clearly said, it is a debate about equality and tolerance, one opposing discrimination.

You also stated that only a small percentage of Canadians support Bill C-23. The information we have received points to the contrary. We have found that a very high percentage of Canadians, nearly 80 per cent in fact, accept same sex partnerships.

On what do you base your recommendation that partners should cohabit for three years, rather than one? Why would you like to see this change?

[English]

Dr. Epp Buckingham: I will try to answer those three questions in order.

First, my reference to this being a moral debate actually came out of the report of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce from June 15, 1999, when it did its examination of Bill C-78. That committee recommended that the House of Commons have such a debate, examining the moral, religious and philosophical implications of defining the term "spouse" to also include same-sex couples. I was not part of that debate, but my understanding was that Bill C-78 would have had the term "spouse" defined by the Treasury Board to include same-sex partners and relationships for certain purposes. That committee recommended that same-sex benefits have this kind of debate, which would examine the moral, philosophical, religious and societal implications of extending same-sex benefits. Therefore, those are actually the words of the Senate committee, not mine, although I would endorse them.

Second, I do not believe I actually said there was a low rate of acceptance. I did not make a comment about the rate of acceptance for Bill C-23. I did make a comment that it is very controversial in society. My understanding, having talked with a number of members of Parliament, was that they have received more faxes and correspondence on this particular bill than on anything that they have dealt with in their term of office. That would indicate that it is very controversial. My understanding is that a great deal of that correspondence was negative towards Bill C-23. I know they also received positive correspondence about it, but it only indicates that it is a highly controversial subject in our society.

Bill C-23 was not one of those bills that had a government consultation document prior to its being introduced. It was actually under a cloak of secrecy before it was introduced into Parliament. Bill C-23 had very little notice. We all knew they were drafting something but no one knew what they were drafting or how it was being drafted. There was not a public consultation document.

Senator Cools: Madam Chair, that is an unquestionable and uncontroverted fact. What she is saying is easily verified.

le débat n'est pas un débat moral. La ministre l'a dit clairement, c'est un débat qui concerne l'égalité et la tolérance, c'est un débat contre la discrimination.

Vous dites également qu'il y a un pourcentage très peu élevé de Canadiens qui sont d'accord avec le projet de loi C-23. Nous avons reçu des informations qui indiquent le contraire, à l'effet qu'il y avait un pourcentage très élevé, près de 80 p. 100, qui acceptaient les partenaires de même sexe.

Pourriez-vous nous indiquer sur quelle base vous faites la recommandation que les partenaires devraient vivre ensemble trois ans au lieu d'un an? Pourquoi aimeriez-vous que ce soit reporté de un an à trois ans?

[Traduction]

Mme Epp Buckingham: Je vais essayer de répondre à ces trois questions dans l'ordre.

Premièrement, l'allusion que j'ai faite à un débat moral provient en fait du rapport du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, en date du 15 juin 1999, rapport faisant état de son examen du projet de loi C-78. Le comité en question a recommandé que la Chambre des communes tienne un tel débat, pour examiner les conséquences morales, religieuses et philosophiques que comporte le fait de définir le terme «conjoint» comme incluant les couples de même sexe. Je n'ai pas pris part à ce débat, mais je crois savoir que le projet de loi C-78 aurait renfermé une définition du Conseil du Trésor selon laquelle «conjoint» inclut les partenaires de même sexe et les unions homosexuelles pour certaines fins. Le comité a recommandé que les prestations pour les conjoints de même sexe fassent l'objet de ce genre de débat, qui examinerait les conséquences morales, philosophiques, religieuses et sociétales de l'application des prestations aux conjoints homosexuels. Ce sont donc les mots du comité sénatorial, et non pas les miens, bien que je sois d'accord.

Deuxièmement, je ne crois pas vraiment avoir parlé d'un faible taux d'acceptation. Je n'ai pas parlé du taux d'acceptation à l'égard du projet de loi C-23. J'ai dit, par contre, que c'était très controversé au sein de la société. M'étant entretenu avec plusieurs parlementaires, je crois savoir que ceux-ci ont reçu, en rapport avec ce projet de loi en particulier, un volume plus grand de télécopies et de pièces de correspondance que pour toute autre chose durant leur mandat. Cela donne à penser que c'est très controversé. Je crois savoir que cette correspondance, pour une grande part, était défavorable au projet de loi C-23. Je sais que les parlementaires ont aussi reçu des propos favorables à ce sujet, mais cela ne fait que montrer qu'il s'agit d'un sujet très controversé au sein de notre société.

Le bill C-23 n'est pas l'un de ces projets de loi qui a été précédé d'un document de consultation du gouvernement, avant d'être déposé. Avant qu'il ne soit déposé au Parlement, les choses se sont déroulées sous le couvert du secret. Il n'y a pas grand-chose qui a été fait pour annoncer le projet de loi C-23. Nous savions tous qu'ils rédigeaient quelque chose, mais personne ne savait ce qu'ils rédigeaient ni la façon dont c'était rédigé. Il n'y a pas eu de document de consultation public.

Le sénateur Cools: Madame la présidente, cela est tout à fait indéniable. Ce que dit madame est aisément vérifiable.

Dr. Epp Buckingham: Third, you asked about my recommendation of changing the time period from one to three years. I understand that, under federal legislation, which presently extends rights, benefits and obligations to common-law partners, it usually says 12 months or one year, but in provincial legislation, where the term is usually common-law spouses, they have a different time period. It is often either two or three years, or if there is a child from the relationship. I was pointing out the anomaly between federal legislation and provincial legislation where you have different time periods.

Also, there is a possible conflict with the Divorce Act. Under the Divorce Act, the legislation is that the time period is one year separate and apart before divorce proceedings and dividing the assets can be started. Under this bill, if, say, one partner has moved out, moved in with someone else, and then dies, there could be a situation where there is an existing marriage, no division of assets, but, under the change to the Canada Pension Plan — and I would just refer you to clause 44 of Bill C-23, a clause that deals with the Canada Pension Plan — the common-law partner would take priority over a married spouse. Therefore, there could be a situation with the one-year time period where there is a person who is married and who also has a common-law partner, and the common-law partner would take priority for Canada Pension Plan, which could create a conflict if the assets of the marriage have not been divided. This is just an example of a kind of conflict that could arise.

Senator Cools: Madam Chair, could we find out what clause the witness was referring to?

Dr. Epp Buckingham: Clause 44.

Senator Cools: Perhaps Dr. Buckingham could put that on the record.

Senator Pépin: Would you mind speaking when it is your turn?

Senator Cools: I was not speaking. I was asking for clarification, which is quite in order.

Senator Pépin: We do not have enough time.

Dr. Epp Buckingham: Subclause 44(3) of Bill C-23 deals with amendments to the Canada Pension Plan.

Senator Cools: Thank you.

[Translation]

Senator Pépin: Mr. Rogusky, I have to admit that I am somewhat surprised by the figures you quoted on divorce, on children whose parents live common law and on the incidence of violence in common law relationships. I have been very involved, as I still am, with women and with shelters for battered women. I can assure you that when you look closely at the women staying in these shelters, you will note that the number of women in common-law relationships who are battered is no higher than the number of battered married women. I would point out that prior to the 1980s, the majority of women were married, at least in my

Mme Epp Buckingham: Troisièmement, vous m'avez interrogé sur ma recommandation quant à l'adoption d'une période de trois ans, plutôt que de un an. Si je ne m'abuse, selon les lois fédérales actuelles, qui élargissent les droits, avantages et obligations de manière à inclure les conjoints de fait, il s'agit habituellement de douze mois, de un an, mais dans les lois provinciales, la période applicable est différente. Souvent, c'est deux ou trois ans, ou cela tient au fait qu'un enfant est né de l'union. Je faisais ressortir l'anomalie qui existe entre la législation fédérale et la législation provinciale, c'est-à-dire que les périodes applicables y sont différentes.

De même, il y a une incompatibilité possible avec la Loi sur le divorce. Selon la Loi sur le divorce, les deux personnes doivent avoir vécu séparément pendant un an avant que la procédure en divorce et le partage des biens ne puissent s'enclencher. Selon le projet de loi qui nous occupe aujourd'hui, si, disons, un des deux conjoints déménage, emménage avec quelqu'un d'autre, puis meurt, la situation doit être qu'il y a un mariage existant, aucun partage des biens, mais, selon la modification apportée au Régime de pensions du Canada — et je vous demande de vous reporter à l'article 44 du projet de loi C-23, disposition qui porte sur le Régime de pensions du Canada —, le conjoint de fait aurait préséance sur le conjoint marié. Dans le cas de la période de un an, il pourrait donc y avoir une situation où une personne est mariée en ayant en même temps un conjoint de fait et où le conjoint de fait aurait préséance pour ce qui touche le Régime de pensions du Canada. Cela créerait un conflit si les biens du mariage n'ont pas encore été partagés. C'est seulement un exemple du genre de conflits qui pourrait survenir.

Le sénateur Cools: Madame la présidente, pourrions-nous savoir à quelle disposition se référait le témoin?

Mme Epp Buckingham: L'article 44.

Le sénateur Cools: Mme Buckingham pourrait peut-être faire inscrire cela au compte rendu.

Le sénateur Pépin: Pourriez-vous attendre votre tour pour parler?

Le sénateur Cools: Je ne parlais pas. Je demandais une précision, ce qui est tout à fait conforme au règlement.

Le sénateur Pépin: Nous n'avons pas suffisamment de temps.

Mme Epp Buckingham: Le paragraphe 44(3) du projet de loi C-23 porte sur des modifications touchant le Régime de pensions du Canada.

Le sénateur Cools: Merci.

[Français]

Le sénateur Pépin: Monsieur Rogusky, je dois avouer que je suis un peu étonnée des statistiques que vous nous avez données au sujet du divorce et des enfants dont les parents vivaient en union de fait, et de la violence dans ces unions. J'ai été très impliquée et je suis encore très impliquée auprès des femmes et de la violence et des refuges pour les femmes violentées. Je peux vous assurer que sur le terrain, lorsque vous visitez ces femmes, il n'y a pas plus de femmes qui vivent en union de fait et qui sont battues que de femmes qui sont mariées. J'aimerais simplement vous rappeler qu'avant les années 80, la majorité des gens étaient

native province of Quebec. Even then, there were battered and abused women and people were unaware of the situation. Divorce was not an option back then. It became more prevalent in the 1970s. I admit that some women in common law relationships are battered, but I can assure you that some women who were married in the Catholic church are also victims of abuse.

You also stated that a number of women living common law die as a result of the abuse they suffer. Again, I have to question your statistics. I agree that in certain common law relationships, one partner will encounter a violent death, but if you visit our shelters, you will encounter just as many women who were legally married in the Catholic church. I come from a Catholic province, but I am somewhat troubled by your statistics. I know where you got these figures, but given my first-hand experience with battered women, I would have to disagree with you.

[English]

Mr. Rogusky: I have just a comment on that. Once again, I have taken these right from Statistics Canada. Never at any time did I say that there was no domestic abuse or no family violence within married relationships. I want to make that clear. However, I do want to quote something quickly in response. On page 29 of that study, it says that the rate of spousal homicide for women in common-law marriages was 25 per million common-law unions, more than eight times higher than married couples.

That is from Statistics Canada.

The Chairman: Which study was that?

Mr. Rogusky: Once again, the study on family violence in Canada, a statistical profile of 1998.

Senator Poy: Ms Watts, I have a couple of short questions. Your presentation was mainly based on the teachings of the Catholic Church. Do you have the statistics of the percentage of practising Catholics in Canada's population today?

Ms Watts: The percentage is quite large. I think it is slightly below 50 per cent. You ask about practising Catholics. We are all practising Catholics. We are all trying to reach perfection, and it is very difficult to judge that. I think any study that would try to qualify or quantify a person's faith or a person's ability to follow the church's teaching would run into difficulty trying to establish the parameters. However, the church has specific teachings, and if people follow those teachings, they are living according to the church's teaching, which is what the church calls us to do. You can have all sorts of statistics, but, unfortunately, the ones I have looked at are all flawed. This would not happen, but even if you have a large number of Catholics who would disagree with the church's teaching, the church has said, "This is our teaching and we cannot change it." The reason that the Catholics in some cases would not agree, I would say, is that they would not have been informed.

mariés, ceux du moins de la province d'où je viens, le Québec, et il y avait des femmes battues et violentées et personne ne le savait. Il n'y avait pas de divorce à l'époque. Le divorce est venu avec les années 70. Je veux bien croire que les femmes vivant en union de fait soient violentées, mais je peux vous assurer qu'il y a des femmes, qui se sont mariées à l'église catholique, et qui sont violentées.

Vous dites également qu'il y a plusieurs femmes qui vivent dans une relation de "common law" et qui meurent des suites de violence. Là encore, je me permets de questionner les statistiques. Je suis d'accord que vous avez des couples qui vivent en «common law», dont un partenaire va mourir d'une façon violente mais si vous visitez nos refuges vous réalisez qu'il y en a autant qui sont mariés légalement et à l'église catholique. Je viens d'une province catholique mais vos statistiques me secouent. Je comprends les sources de ces statistiques, par contre mon expérience sur le terrain me donne une réponse différente.

[Traduction]

M. Rogusky: J'ai juste une observation à faire là-dessus. Encore une fois, j'ai pris cela directement dans les publications de Statistique Canada. À aucun moment je n'ai dit qu'il n'y avait pas de violence familiale dans le cas des couples mariés. Je tiens à préciser cela. Tout de même, j'aimerais citer quelque chose rapidement, en guise de réponse. À la page 29 de l'étude en question, il est dit que le taux d'homicides commis à l'encontre des femmes dans les unions de fait correspond à 25 pour un million d'unions de fait, ce qui est huit fois plus élevé que le taux observé dans le cas des couples mariés.

Cela provient de Statistique Canada.

La présidente: De quelle étude s'agit-il?

M. Rogusky: Encore une fois, c'est l'étude sur la violence familiale au Canada, profil statistique de 1998.

Le sénateur Poy: Madame Watts, j'ai quelques questions brèves à vous poser. Votre exposé portait principalement sur la doctrine de l'Église catholique. Pouvez-vous nous dire le pourcentage de pratiquants catholiques au sein de la population canadienne aujourd'hui?

Mme Watts: Le pourcentage est assez important. Je crois que c'est un peu moins de 50 p. 100. Vous avez demandé ce qu'il en était des catholiques pratiquants. Nous sommes tous des catholiques pratiquants. Nous essayons tous d'atteindre la perfection, et il est très difficile de juger cela. Je crois que tout chercheur qui voudrait essayer de qualifier ou de quantifier la foi d'une personne ou la capacité qu'a une personne de suivre les enseignements de l'Église éprouverait de la difficulté à établir les paramètres. Tout de même, l'Église a des enseignements particuliers, et si les gens suivent ces enseignements, ils vivent en conformité avec la doctrine de l'Église, c'est-à-dire ce que l'Église nous demande de faire. On peut établir toutes sortes de statistiques, mais, malheureusement, celles que j'ai étudiées comportent toutes des lacunes. Cela ne surviendrait pas, mais même s'il y avait un grand nombre de catholiques qui étaient en désaccord avec la doctrine de l'Église, l'Église a dit: «Voici notre doctrine. Nous ne pouvons la changer.» La raison pour laquelle les

Senator Poy: We know that the majority of the population in Quebec are Catholics, officially Catholics, yet Quebec has probably the lowest birth rate in Canada. Would you consider them practising Catholics, because they do not really follow what the pope said?

Ms Watts: That does not change the fact that the pope calls them to live a life that is open to new life, a life that has hope and confidence in welcoming new life and in expanding the Catholic life. The church calls us to live this. If the people do not follow that calling, it could be for a variety of reasons. It could be that they are not informed. It could be they are not led well. It could be that they are not taught to pray properly. The church does involve the grace of God; it is not just a human effort. This is reflected in the church's teaching on the support for the family and in other documents.

Senator Poy: When you say that just under 50 per cent of the Catholics in Canada are practising Catholics, do you have any proof? This actually goes to my next question.

Ms Watts: I think you would be able to go to the census for the exact number. In terms of support for marriage and the family, and support for a religious outlook on life, there have been figures in some studies — I believe Angus Reid did one — that went up to as high as 85 per cent. Some people may not be practising, they may be trying. They may be trying more than the person who is practising extremely well and has had a lot of help from the people around them. It is very difficult to judge that, and I do not want to get into judging that. It is the calling and the effort and the information and the help that are important. Legislation that goes counter to the family, that attacks the family — the pope uses the term “attacking the family” — is not going to help these people along.

Senator Poy: I am just wondering how valid that argument is today. Once upon a time, the Catholic Church did control governments in different parts of the world.

Ms Watts: I would not agree with that.

Senator Poy: How valid is the argument today in Canada that when the Canadian government legislates it should refer to what the pope says?

Ms Watts: I never said that the state had to refer to what the pope said, but, traditionally, the church's social teaching was that there were three societies — the family, the civil state and the church — and it put the family first. Here, when we are saying you should give priority and primacy to marriage and the family, and to help marriage along and to help family, we are following the church's social teaching. The church did not put itself first, nor did it put the state first. In its social teachings and in the writings of the popes, the church put the family first.

catholiques ne seraient pas d'accord, dans certains cas, je dirais, c'est qu'ils n'auraient pas été bien renseignés.

Le sénateur Poy: Nous savons que la majorité de la population au Québec est catholique, officiellement catholique. Néanmoins, le Québec présente probablement le taux de naissances le moins élevé du Canada. Est-ce que vous les considéreriez comme des catholiques pratiquants, s'ils n'obéissent pas vraiment à ce que dit le pape?

Mme Watts: Cela ne change rien au fait que le pape leur demande de vivre une vie ouverte à l'éventualité d'une vie nouvelle, une vie qui a de la place pour l'espoir et la confiance qu'une vie nouvelle naisse et d'élargir la vie catholique. L'Église nous demande de vivre cette vie. Si les gens ne répondent pas à cet appel, cela peut être pour diverses raisons. Il se peut qu'ils ne soient pas renseignés. Il se peut qu'on ne leur ait pas bien montré la voie. Il se peut qu'on ne leur ait pas enseigné à prier comme il faut. L'Église fait quand même intervenir la grâce de Dieu; il n'y a pas que l'effort de l'humain qui entre en ligne de compte. Cela se reflète dans la doctrine de l'Église au sujet du soutien de la famille ainsi que dans d'autres documents.

Le sénateur Poy: Lorsque vous dites qu'un peu moins de 50 p. 100 des catholiques au Canada sont pratiquants, avez-vous des preuves? De fait, cela m'amène à ma prochaine question.

Mme Watts: Je crois que les données du recensement vous donneraient le chiffre exact. Pour ce qui est du soutien du mariage et de la famille, et du soutien d'une perspective religieuse sur la vie, il y a des chiffres dans certaines études — je crois que le groupe Angus Reid en a fait une — qui peuvent atteindre 85 p. 100. Certaines personnes ne sont peut-être pas pratiquantes, mais elles font des efforts. Elles essaient peut-être plus que la personne qui pratique extrêmement bien et qui a reçu beaucoup d'aide des gens autour d'elle. Il est très difficile de juger cela, et je ne voudrais pas m'embarquer là-dedans. C'est l'appel et l'effort et l'information et l'aide qui ont de l'importance. La législation qui va à l'encontre de la famille, qui attaque la famille — le pape a parlé d'attaque contre la famille — n'aidera pas ces gens.

Je me demande simplement jusqu'à quel point cet argument est valable aujourd'hui. À une certaine époque, l'Église catholique contrôlait bel et bien l'État dans diverses régions du monde.

Mme Watts: Je ne dirais pas cela.

Le sénateur Poy: Jusqu'à quel point peut-on dire au Canada, aujourd'hui, que lorsque le gouvernement canadien légifère, il doit se reporter à ce que dit le pape?

Mme Watts: Je n'ai jamais dit que l'État devait se reporter à ce que dit le pape, mais, traditionnellement, la doctrine sociale de l'Église veut qu'il y ait trois sociétés — la famille, l'État civil et l'Église — et c'est la famille qu'elle mettait en premier. Ici, lorsque nous disons que vous devriez accorder la priorité et la primauté au mariage et à la famille, et aider le mariage et aider la famille, nous suivons la doctrine sociale de l'Église. L'Église ne s'est pas mise elle-même en premier, et elle n'a pas mis l'État en premier. Dans la doctrine sociale et dans les écrits des papes, l'Église met la famille en premier.

Senator Poy: I also wish to make the point that there are many other religions in Canada.

Ms Watts: I hope they come here and present their views. In my opinion, organized religions do support marriage and the family. They see marriage and the family as unique, and would like the government to legislate in line with that view.

The Chairman: We will be hearing from several other religious groups.

Ms Watts: I am glad. That is very good.

Senator Joyal: I have two sets of questions. The first one is in relation to our role as legislators. When we deal with legislation that for some churches or faiths — let us call them “faiths,” to put it in even broader term — touches morality, each of us is put in a very difficult situation because we each have our own beliefs. Sometimes those beliefs coincide with a majority belief; sometimes they do not. We have to approach our responsibility in a way that respects the diversity that exists in the Canadian society. I am sure that all our witnesses this afternoon will recognize that the way that people define their approach to religion today is certainly different from what it was some years ago.

Again, as Senator Pépin, I come from Quebec, and we could discuss this a great deal. However, there have been many instances in the past where the state or the government or the Parliament of Canada has legislated on issues for which the dominant faith in some regions or provinces did not support the principle of the legislation. Divorce is one example.

You will remember that, for a very long time, the Senate was the only place for Quebec citizens to get a divorce. The Senate spent a lot of time on that each year, which went against the pronouncements of the church, especially in Quebec. At the same time, divorce was available in the other provinces of Canada

We know that the family is a very important unit, but we must recognize that the word “family” has a variety of definitions today. There are all kinds of families. There are families that are united for life, like my parents, who have been married for 58 years, which is now very exceptional. There are families that stick together for 20 years, until the time the children are educated, and then they break up. There are all kind of recomposed families, and so forth. We must recognize that that exists in Canadian society. It might not be what we would individually hope for, but it is the reality, and when we legislate we must abide by the rulings of the court.

The court’s interpretation of section 15.1 in relation to sexual orientation has given us a direction. This Parliament is not innovating. Three other provinces, the largest ones in Canada — British Columbia, Ontario and Quebec — have already legislated on that ground. We are not trying to create a new situation for Canadians. In fact, the provinces, which are closer to family law than is the federal Parliament, have already tried to reflect the way

Le sénateur Poy: Je tiens à souligner qu’il existe de nombreuses autres confessions religieuses au Canada.

Mme Watts: J’espère que leurs représentants viendront ici pour présenter leur point de vue. D’après ce que j’en sais, les religions organisées soutiennent le mariage et la famille. Elles considèrent le mariage et la famille comme unique, et souhaitent que le gouvernement légifère en conséquence.

La présidente: Nous allons accueillir les représentants de plusieurs autres groupes religieux.

Mme Watts: J’en suis heureuse. C’est très bien.

Le sénateur Joyal: J’ai deux séries de questions. La première porte sur notre rôle en tant que législateurs. Lorsque nous penchons sur ses textes de loi qui, pour certaines Églises ou certaines confessions — parlons de «confessions», pour prendre un terme large — touchent au domaine moral, chacun d’entre nous se trouve dans une situation très difficile, chacun ayant ses propres convictions. Parfois, ses convictions concordent avec celles de la majorité; parfois, non. Nous devons aborder notre responsabilité de manière à respecter la diversité qui existe à l’intérieur de la société canadienne. Je suis certain que tous nos témoins cet après-midi reconnaîtront que la façon dont les gens définissent leur approche de la religion de nos jours diffère certes de ce qui prévalait il y a un certain nombre d’années.

Encore une fois, à l’instar du sénateur Pépin, je suis originaire du Québec, et nous pourrions discuter longuement de la question. Toutefois, il est arrivé nombre de fois par le passé que l’État ou le gouvernement ou le Parlement du Canada légifère sur des questions en rapport avec lesquelles la confession dominante d’une région ou d’une province n’appuyait pas le principe évoqué. Le divorce en est un exemple.

Vous vous rappellerez le fait que, pendant très longtemps, le Sénat était le seul endroit où s’adresser pour le citoyen québécois qui souhaitait obtenir le divorce. Le Sénat y consacrait beaucoup de temps chaque année, ce qui allait à l’encontre des positions de l’Église, surtout au Québec. En même temps, le divorce était possible dans les autres provinces du Canada.

Nous savons que la famille est une unité très importante, mais nous devons reconnaître que le terme «famille» est défini de diverses façons aujourd’hui. Il y a toutes sortes de familles. Il y a les familles unies pour la vie, comme celle de mes parents, qui sont mariés depuis 58 ans, chose devenue très exceptionnelle. Il y a les familles qui restent unies pendant vingt ans, le temps d’élever les enfants, puis se séparent. Il y a toutes sortes de familles recomposées et ainsi de suite. Nous devons reconnaître que cela existe dans la société canadienne. Ce n’est peut-être pas ce que nous souhaitons individuellement, mais c’est la réalité, et lorsque nous légiférons, nous devons respecter les décisions de la cour.

L’interprétation de la cour concernant l’article 15.1, en matière d’orientation sexuelle, nous trace une voie. Le Parlement n’innove pas en la matière. Trois autres provinces — les plus grandes du Canada: la Colombie-Britannique, l’Ontario et le Québec — ont déjà légiféré dans le domaine. Nous n’essayons pas de créer une situation nouvelle pour les Canadiens. De fait, les provinces, qui sont plus près du droit de la famille que l’est le Parlement fédéral.

in which the rules have been interpreted by the court, whether we like it or not. Some faiths contradict the principles as the court has interpreted them, and it is difficult for them when we adjust the legislation in accordance with that.

The government must meet the challenge of addressing discrimination based on sexual orientation. I believe that the most important issue is the one that Dr. Epp Buckingham has raised. You would like to see a limit on the capacity of the state to establish non-discrimination based on sexual orientation, because of its moral connotation. To me, that is a very important element. We know that sooner or later someone will go to the Supreme Court and challenge the definition of marriage as it stands in common law and in the Quebec civil law.

In the short time remaining, could you expand on this? It would be a limit on the grounds of discrimination that are prohibited now, pursuant to *M. and H.*

Dr. Epp Buckingham: Thank you for your comments. I understand the difficulty of dealing with moral issues in Canada where there are a variety of moral views. I would say, though, that it is the role of the legislature in Canada to support the public good. We argue the importance of support for marriage in society, despite the fact that many people live common law. We know that lots of marriages break up. However, we know as well, from statistical evidence, and probably from our own hearts, that marriage forms stable families.

I am also in the privileged situation of having parents who have remained married for 48 years. They provided stability to their children, stability that marriages that break up, blended marriages and other relationships simply do not provide. There must be a way to recognize the importance of equality and fairness in our society while at the same time recognizing that there are certain forms of relationships or institutions within our society that are in the public good.

Our concern about making relationships such as common law and same sex equivalent in law to marriage is that people will not be encouraged to get married. If you get married and later want to end the relationship, you have to go through the rigours of the Divorce Act. You cannot simply walk out the door. Marriage does require a level of commitment. If this bill is passed, those people who are somewhat undecided about whether or not to get married may as well not, because they will get the same results after living together for a year. However, that is not the stability that people need. If a person can just walk out the door, some day that person might; on the other hand, if a person has to wait for a year and think about it, he or she might not. We believe that, even in a secular sense, even outside the religious basis, marriage is very important.

ont déjà essayé de refléter la façon dont les règles sont interprétées par la cour, que nous soyons pour ou contre. Certaines doctrines religieuses contredisent les principes tels que la cour les a interprétés, et cela est difficile pour elles, lorsque nous rajustons la législation en conséquence.

Le gouvernement doit relever le défi qui consiste à s'attaquer à la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. Je crois que la question la plus importante est celle qu'a soulevée Mme Epp Buckingham. Vous aimeriez voir fixer une limite à la capacité qu'a l'État d'établir la non-discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, pour une question de sa connotation morale. À mes yeux, c'est un élément très important. Nous savons que, tôt ou tard, quelqu'un s'adressera à la Cour suprême pour contester la définition de mariage telle qu'elle est actuellement formulée en common law et en droit civil au Québec.

Avec le peu de temps qui nous reste, pourriez-vous préciser votre pensée là-dessus? Ce serait une limite fixée aux motifs de discrimination actuellement interdits, conformément à l'arrêt *M. et H.*

Mme Epp Buckingham: Merci de ces observations. Je comprends la difficulté que l'on éprouve à traiter des questions morales au Canada, là où il existe divers points de vue moraux. Je dirais tout de même que l'assemblée législative du Canada a pour rôle de soutenir le bien collectif. Nous faisons valoir l'importance du soutien du mariage dans la société, malgré le fait que nombre de personnes vivent en union de fait. Nous savons que beaucoup de mariages finissent par se dissoudre. Tout de même, nous savons aussi, grâce aux données statistiques et probablement grâce à notre propre coeur, que le mariage est l'assise de familles stables.

Je suis aussi dans la situation privilégiée d'une personne dont les parents ont été mariés pendant 48 ans. Ce sont des parents qui ont procuré une stabilité à leurs enfants, une stabilité que les mariages dissous, les mariages refaits et les autres formes d'union ne procurent simplement pas. Il doit y avoir une façon de reconnaître l'importance de l'égalité et de l'équité dans notre société, tout en reconnaissant qu'il existe dans notre société certaines formes d'unions ou d'institutions qui sont dans l'intérêt public.

Nous nous soucions de l'éventualité que des formes d'unions comme l'union de fait et la reconnaissance de l'équivalence des unions homosexuelles avec les mariages en droit ne viennent dissuader les gens de se marier. Si vous vous mariez, puis voulez mettre un terme à la relation, vous devez passer par les rigueurs de la Loi sur le divorce. Vous ne pouvez tout simplement prendre la porte. Le mariage exige tout de même un certain engagement. Si le projet de loi est adopté, les gens qui sont quelque peu indécis à propos du mariage disent donc qu'il vaut peut-être mieux ne pas se marier, car les résultats sont les mêmes au bout d'une cohabitation de un an. Toutefois, ce n'est pas la stabilité dont une personne a besoin. Si une personne peut simplement prendre la porte, elle le fera peut-être un jour; par ailleurs, si elle doit attendre pendant un an et y réfléchir, elle ne le fera peut-être pas. Nous croyons que, même dans le domaine laïc, même hors de toute question religieuse, le mariage est très important.

There are challenges coming. Yesterday, a Toronto gay activist and several other gay couples went to the registry in Toronto to demand marriage licences. This may be the beginning of the case that goes to the Supreme Court. I do not think this individual will give up quickly.

This may be a situation in which nothing short of using the notwithstanding clause will be a legal protection for marriage. As we know, as legislation currently stand, the definition of marriage is contained in common-law cases. I have some doubts about the justiciability of clause 1.1 of this bill. I think that is why Mr. Rogusky and others have suggested that a possible amendment might be to have that marriage clause in each of the sections that amends each of the acts. In that way, it is in legislation rather than an omnibus bill. That does not necessarily mean that the definition of marriage will be protected, but it might provide a stronger protection than would otherwise be available. The only other possibility would be to have a separate marriage act altogether, but that is outside the scope of this committee.

Senator Pearson: I have been married for 48 years and entirely support the family. However, I have no problem with this legislation because I do not see it as legislation about families. If the advantages of long-lasting marriages are what you say, and I think that the statistics you have quoted are correct because I have seen them myself, then whether benefits and responsibilities are included in this bill will not make any difference. People do not decide whether to marry based on the benefits they will get.

This is an extremely interesting discussion, but this bill is about equality and therefore I do not find your arguments relevant. People do not take messages from legislation like this. There are reasons much more profound than this that influence relationships.

Mr. Rogusky: As an economist, I believe that incentives do matter. When the government gives the exact same benefits to partners in relationships that are much easier to be in, such as common-law marriage, people will choose —

Senator Pearson: There are responsibilities as well. People may decide not to enter into a common-law relationship because they would have financial obligations to someone with whom they may stay for only a year.

Mr. Rogusky: There certainly are obligations that go with common-law relationships; however, you can get the whole package of marriage without some of the difficulties that go along with getting married.

Senator Pearson: You will not get the benefits that you describe.

Mr. Rogusky: No, but, for example, why do people smoke? There are many people who smoke in spite of the dangers in smoking. The incentives that we provide matter, and those that government provide are also important. They send a signal to our young people.

Des contestations se préparent. Hier, un activiste gai de Toronto et plusieurs couples gais se sont rendus au registre, à Toronto, pour exiger des licences de mariage. C'est peut-être de début d'une cause qui se rendra jusqu'en Cour suprême. Je ne crois pas que cette personne abandonnera sa cause rapidement.

C'est peut-être une situation où il n'y a que la disposition dérogatoire qui viendra protéger juridiquement le mariage. Comme nous le savons, dans l'état actuel de nos lois, la définition de mariage s'applique aux unions de fait. J'ai des réserves quant au caractère justiciable de l'article 1.1 du projet de loi. Je crois que c'est la raison pour laquelle M. Rogusky et d'autres ont proposé une modification qui consiste à inclure la disposition relative au mariage dans chacune des parties qui vient modifier chacune des lois. De cette façon, cela se trouve dans la législation, plutôt que dans le projet de loi omnibus. Cela ne veut pas forcément dire que la définition de mariage est protégée, mais c'est une protection relative qui est plus forte. La seule autre possibilité serait d'adopter une loi distincte sur le mariage, mais cela échappe aux membres du comité.

Le sénateur Pearson: Je suis mariée depuis 48 ans et j'appuie sans réserve la famille. Toutefois, le projet de loi ne me pose aucun problème, car je n'y vois pas un projet de loi sur la famille. Si les avantages d'un mariage durable sont bien ce que vous avez dit, et je crois que les statistiques que vous avez citées sont justes, les ayant vues moi-même, alors le fait que les avantages et responsabilités soient inclus dans le projet de loi ne change rien. Les gens ne décident pas de se marier en fonction des avantages qu'ils vont recevoir.

C'est une discussion extrêmement intéressante, mais le projet de loi dont il est question fait intervenir la question de l'égalité, si bien que vos arguments ne me paraissent pas pertinents. Les gens ne prennent pas leurs idées dans des textes de loi comme celui-ci. Les motifs qui influent sur les relations sont beaucoup plus profonds que cela.

M. Rogusky: En tant qu'économiste, je crois que les facteurs d'incitation importent bel et bien. Lorsque le gouvernement accorde les mêmes avantages tout à fait aux personnes qui vivent une forme d'union beaucoup plus facile à réaliser, par exemple l'union de fait, les gens vont choisir...

Le sénateur Pearson: Il y a des responsabilités aussi. Les gens peuvent décider de ne pas s'engager dans une union de fait parce qu'ils auraient des obligations financières envers quelqu'un avec qui ils ont habité pendant seulement un an.

M. Rogusky: L'union de fait s'accompagne certainement d'obligations; toutefois, on peut obtenir tout l'ensemble qui va avec le mariage sans faire face à certaines des difficultés qui sont liées au mariage.

Le sénateur Pearson: Vous n'obtiendrez pas les avantages que vous décrivez.

M. Rogusky: Non, mais, par exemple, pourquoi les gens fument-ils? Il y a bien des gens qui fument malgré les dangers que cela entraîne. Les facteurs d'incitation que nous fournissons importent, et ceux que fournit le gouvernement sont importants aussi. C'est un signe pour nos jeunes.

Senator Pearson: I do not think that smoking and relationships are in the same category.

Ms Watts: I believe that many Canadians believe that this proposed legislation will have a negative impact on our country. The evidence for this can be seen by the extent of communications with members of Parliament while the bill was going through the House of Commons. There was great concern expressed to MPs, asking that this bill not pass.

Senator Pearson: I would be interested if a young person said, "Well, what difference does this bill make to my choice of relationships?" That is a different question.

Mr. Rogusky: As we have added more and more benefits and obligations to common law, we have also seen an increase in common law. That is the trend. There may be many other factors, but there is that correlation, that as we give more benefits to common-law couples we see an increase in common-law relationships.

Senator Pearson: I expect that there are many other factors that account for that.

Senator Cools: I promise I will not lecture you or attempt to have you change your mind.

You have put before us some Statistics Canada data on the question domestic violence. That data, or the data on domestic violence universally, across Canada and the United States of America, confirmed two things. The first is consistently higher rates of violence in common-law couples and consistent reciprocity between men and women in the area of partner abuse. I can give you, for the sake of the record, the Canadian authorities — people like Dr. Kim Bartholomew and Dr. Reena Sommer — and the American authorities — Dr. Murray Straus and Dr. Richard Gelles — on a well-known body of literature with which I am well acquainted.

In addition, what you have said is also supported by the literature on the other element of domestic violence, which is child abuse. Consistently, again, there is much literature on the studies that were done under Dr. Greenlands.

Senator, I am responding to the studies that the witnesses have put before us and that Senator Pépin questioned.

The Chairman: Carry on.

Senator Cools: Thank you. Consistently, the studies — academic, well-seasoned studies — on child abuse show that child abuse increases among single-led households. There is no dispute about this. Honourable senators may not know this but I supervised the very first Ph.D. dissertation ever done in this country on spousal abuse. Therefore, it is a subject with which I am very well acquainted. The common-law factors show up again in the extreme deviant end of spousal violence, which is homicide. I refer you, for example, to studies like Dr. Peter Chimbos' study of some years ago. I differentiate between what is called "ordinary violence" and homicides, because most domestic violence does not end in homicide. Your argument, essentially, is that

Le sénateur Pearson: Je ne crois pas que la cigarette et les relations entrent dans la même catégorie.

Mme Watts: Je crois qu'un grand nombre de Canadiens estiment que ce projet de loi aura un impact négatif sur notre pays. À preuve l'ampleur des communications avec les parlementaires au moment où le projet de loi était devant la Chambre des communes. On a fait part de graves préoccupations aux députés pour demander que le projet de loi ne soit pas adopté.

Le sénateur Pearson: Cela m'intéresserait si un jeune disait: «Eh bien, quelle différence ce projet de loi fait-il pour ce qui touche mon choix d'union?» C'est une question différente.

M. Rogusky: Au fur et à mesure que nous avons associé des avantages et des obligations à l'union de fait, nous avons été témoins d'une augmentation du nombre d'unions de fait. C'est là la tendance. Il y a peut-être de nombreux autres facteurs qui entrent en ligne de compte, mais voilà la corrélation: plus nous accordons d'avantages aux conjoints de fait, plus les unions de fait sont nombreuses.

Le sénateur Pearson: J'aurais tendance à croire qu'un grand nombre de facteurs expliquent cela.

Le sénateur Cools: Je promets de ne pas vous faire un sermon ni d'essayer de vous convaincre de changer d'idée.

Vous nous avez fait part de certaines des données de Statistique Canada concernant la violence familiale. Ces données, ou les données universelles sur la violence familiale, partout au Canada et aux États-Unis, confirment deux choses. Premièrement, de façon constante, le taux de violence au sein des unions de fait est plus élevé. De façon constante aussi, on observe une réciprocité entre les hommes et les femmes pour ce qui touche la violence envers le conjoint. Pour le compte rendu, je peux vous donner l'exemple d'autorités canadiennes — des gens comme Mmes Kim Bartholomew et Rena Sommer — et d'autorités américaines — MM. Murray Straus et Richard Gelles — dont je connais bien les écrits.

En outre, la documentation vient confirmer aussi ce que vous avez dit à propos de l'autre élément de la violence familiale, savoir les mauvais traitements infligés aux enfants. De façon constante, encore une fois, la documentation abonde sur les études réalisées sous la direction du Dr Greenlands.

Sénateur, je réagis aux études dont les témoins nous ont fait part et aux questions qu'a posées le sénateur Pépin.

La présidente: Continuez.

Le sénateur Cools: Merci. De façon constante, les études — les études réalisées par des chercheurs chevronnés — à propos de la violence faite aux enfants montre que celle-ci augmente au sein des familles monoparentales. On ne peut contester cela. Les honorables sénateurs ne le savent peut-être pas, mais j'ai dirigé la toute première thèse de doctorat qui ait été faite sur le sujet de la violence envers le conjoint au Canada. C'est donc un sujet que je connais intimement. Les facteurs liés aux unions de fait se manifestent encore une fois à l'extrémité déréglée de la violence envers les conjoints, c'est-à-dire l'homicide. Je vous renvoie, par exemple, aux études de M. Peter Chimbos — étude réalisée il y a un certain nombre d'années. Je fais la distinction entre ce qui est

common-law relationships, whether same-sex or opposite-sex, should not be akin to marriage. I think that is a very important point and you could have circumvented, or avoided, a lot of the moralizing that has been going on.

My question to you is the following: I come from a very different place and I have seen some of these issues in quite a different way. Have you been able to obtain, from the government or from any of the proponents of the bill, a definition of the words “in a conjugal relationship”? I have not been able to get one. Maybe one exists, somewhere, but no one has been able to give me one.

I can find a definition nowhere. The corollary of that question is: How is the existence of a conjugal relationship to be determined? Is there a conjugal relationship police maybe?

Mr. Rogusky: The only reasonable proximity to a definition we have been given was when I was before the Justice Committee of the House of Commons. We were referred to the *M. and H.* decision and that was it. The courts have decided this. There was nothing that I could find through the House of Commons, or any other body, that would provide a definition of “conjugal”. We were always simply dismissed when we asked that question and told that the courts have decided this.

Senator Cools: If the court has decided it, how did they define it?

The Chairman: If I may read from *M. and H.*, there is some sort of definition. In the discussion under *M. and H.*, and in clause 59, where *Molodowich v. Penttinen* 1987, 17RFL (2D) 376 is referred to, the Ontario District Court sets out the generally accepted characteristics of the conjugal relationship. They include shared shelter, sexual and personal behaviour, services, social activities, economic support and children as well as the societal perception of the couple.

Senator Cools: Children? Well, I am glad that Senator Milne has raised that case. That was mentioned in *M. and H.* because that particular case was about a heterosexual couple.

The Chairman: It has just been pointed out to me that the important bit follows.

Senator Cools: I am just making the point that this consistent mention that Mr. Justice Cory, or the court, relied on this case as the definition of conjugal is wrong because this case is a 1980 case and it is a case of a heterosexual couple.

The Chairman: However, it was recognized that these elements may be present in varying degrees and are not all necessary for the relationship to be found conjugal. While it is true that there may not be any consensus as to the societal perception of same-sex couples, there is agreement that same-sex couples share many other “conjugal” characteristics. In order to come within the definition, neither opposite-sex couples nor

qualifié de «violence ordinaire» et l’homicide, car la plupart des cas de violence conjugale n’aboutissent pas à l’homicide. Votre raisonnement, essentiellement, c’est que les unions de fait, qu’elles soient hétérosexuelles ou homosexuelles, ne devraient pas être assimilées au mariage. Je crois que c’est un point très important et que vous auriez pu contourner ou éviter une bonne part du discours moralisateur auquel nous sommes soumis.

Ma question pour vous est la suivante: je suis originaire d’un autre endroit et j’ai été témoin de certaines de ces questions d’une façon assez différente. Avez-vous pu obtenir, du gouvernement ou de l’un des artisans du projet de loi, une définition de l’expression «relation conjugale»? Je n’ai pu en obtenir une. Il en existe peut-être une, quelque part, mais personne n’a pu me révéler cela.

Je ne trouve une définition nulle part. La question corollaire est la suivante: comment déterminerait-on l’existence d’une relation conjugale? Une police des relations conjugales peut-être?

M. Rogusky: La seule explication qui se rapproche raisonnablement d’une définition nous a été donnée par le Comité de la justice de la Chambre des communes. On nous a renvoyés à la décision rendue dans l’affaire *M. et H.*, un point c’est tout. Les tribunaux ont tranché la question. Je n’ai rien pu trouver à la Chambre des communes ni ailleurs qui puisse définir le terme «conjugal». Chaque fois que nous avons posé la question, on nous a simplement écartés et dit de consulter ce que les tribunaux avaient décidé.

Le sénateur Cools: Si le tribunal a décidé cela, alors comment définit-il le terme?

La présidente: Si vous me permettez de lire un extrait de *M. et H.*, vous verrez qu’il y a là une sorte de définition. Dans l’exposé de la question de l’arrêt *M. et H.*, et à l’article 59, là où il y a la référence à *Molodowich c. Penttinen* (1987, 17RFL, (2D) 376), la Cour de district de l’Ontario les caractéristiques généralement admises de la relation conjugale: il s’agit de deux personnes ayant en commun une habitation, un comportement sexuel et personnel, des services, des activités sociales, une forme de soutien économique et des enfants, aussi bien que la perception sociétale du couple.

Le sénateur Cools: Des enfants? Eh bien, je suis heureuse du fait que le sénateur Milne ait invoqué cette affaire. Il en était question dans *M. et H.*, car cette affaire particulière concernait un couple hétérosexuel.

La présidente: On vient de me signaler que c’est le bout important qui suit.

Le sénateur Cools: Je voulais simplement signaler qu’il est faux de dire constamment que M. le juge Cory, ou le tribunal, s’est appuyé sur cette affaire pour définir la relation conjugale, car cette affaire remonte à 1980 et concerne un couple hétérosexuel.

La présidente: Toutefois, il était reconnu que les éléments en question pouvaient être présents à des degrés variables et ils ne devaient pas tous être forcément réunis pour qu’une relation soit considérée comme conjugale. Il est vrai qu’il n’y a peut-être pas de consensus quant à la perception sociétale des couples de même sexe, mais on s’entend pour dire que les couples de même sexe partagent un grand nombre des autres caractéristiques

same-sex couples are required to fit precisely the traditional marital model to demonstrate that the relationship is conjugal.

Senator Cools: Very well. I think Senator Milne unwittingly has supported my question.

I have asked this question on Bill C-78 and I have asked this question again. I want a definition of conjugating relationships or a conjugal relationship. I find it rather strange and bizarre to have a bill with such a strong set of terms in it that no one will or can define. No one knows. Well, maybe our researchers know.

The Chairman: I thought I had read a pretty good definition into the record.

Senator Cools: No, you did not. You read into the record the definition of a conjugal relationship between a man and a woman. That is what you read into the record.

Some Hon. Senators: No, no.

The Chairman: Same-sex couples.

Senator Cools: It does not say that. You had better read it again. I am sorry. On the law, and we have some lawyers in the room, Mr. Justice Cory does not define. Besides, that is just *obiter dictum* — he does not define it.

The Chairman: There is nothing to suggest that same-sex couples do not meet the legal definition of “conjugal”.

Senator Cools: That is the whole point. That is the whole question. Anyway, the most I was able to garner from one of my leaders is that they said “conjugal” means “sexual.”

Ms Watts: “Conjugal” traditionally, in Canadian law dictionaries, means pertaining to marriage. One concern that our organization has is that we would not want too far of a distance between the state and the people. If the people see “conjugal” as marriage and the state declares it is something else, this is not a harmonious relationship for a nation to have.

Senator Cools: Thank you. Dr. Epp Buckingham, you referred a few minutes ago to an anticipatory challenge on these questions that you are raising. There is a body of opinion that believes that Bill C-23 is the ground for the next challenge, and that these vague terms — “in a conjugal relationship” — are not in this bill accidentally but, rather, have been placed into this bill strategically. Have you any opinions on that?

Dr. Epp Buckingham: I think that the statement that there is no consensus as to the societal perception of whether same-sex couples can be conjugal is an important thing to note, because I think that this bill is intended to say that, yes, they are conjugal and that same-sex and opposite-sex couples are the same within the definition of common-law partner.

«conjugales». Pour répondre à la définition, ni le couple hétérosexuel ni le couple homosexuel n'est tenu de correspondre rigoureusement au modèle matrimonial traditionnel pour que la relation soit dite conjugale.

Le sénateur Cools: C'est très bien. Je crois que le sénateur Milne a soutenu ma question sans s'en rendre compte.

J'ai posé la question au sujet du projet de loi C-78 et je l'ai posée à nouveau ici. Je veux obtenir une définition de la relation conjugale. Je trouve cela assez étrange qu'un projet de loi puisse traiter de termes si évocateurs que personne ne souhaite ou ne peut définir en même temps. Personne ne le sait. Eh bien, peut-être que nos chercheurs le savent.

La présidente: Je croyais avoir fait porter au compte rendu une assez bonne définition du terme.

Le sénateur Cools: Non, vous ne l'avez pas fait. Vous avez fait porter au compte rendu la définition d'une relation conjugale entre un homme et une femme. C'est ce que vous avez fait porter au compte rendu.

Des voix: Non, non.

La présidente: Des couples de même sexe.

Le sénateur Cools: Ce n'est pas ce qui est dit. Vous ferez mieux de le relire. Je suis désolée. En droit, et il y a des avocats ici présent, M. le juge Cory n'a pas défini le terme. De toute manière, c'est un cas d'*obiter dictum* — il n'a pas défini le terme.

La présidente: Il n'y a rien qui permette de croire que les couples homosexuels ne répondent pas à la définition juridique du terme «conjugal».

Le sénateur Cools: Tout est là. Toute la question est là. De toute façon, tout ce que j'ai pu obtenir de l'un de mes dirigeants, c'est que «conjugal» veut dire «sexuel».

Mme Watts: Traditionnellement, le terme «conjugal», selon les dictionnaires de droit canadiens, veut dire «relatif au mariage». Un des soucis de notre organisation, c'est qu'il n'y ait pas une trop grande distance entre l'État et le peuple. Si le peuple estime que «conjugal» renvoie au mariage et que l'État déclare autre chose, voilà qui ne dénote pas des relations harmonieuses pour un pays.

Le sénateur Cools: Merci. Mme Epp Buckingham, vous avez parlé il y a quelques minutes de la contestation éventuelle liée aux questions que vous soulevez. Selon certains, le projet de loi C-23 est l'objet prévu de la prochaine contestation, et les termes vagues en question — «dans une relation conjugale» — ne se trouvent pas dans le projet de loi par accident. Cela a été mis dans le projet de loi pour des raisons stratégiques. Avez-vous une opinion là-dessus?

Mme Epp Buckingham: Je crois que le fait de dire qu'il n'y a pas de consensus quant à la perception sociétale de la nature conjugale des couples homosexuels est une déclaration importante: je crois que le projet de loi vise à affirmer que, oui, ce sont des relations conjugales, et les couples homosexuels et hétérosexuels sont pareils selon la définition de conjoint de fait.

I think this bill could certainly provide some support, but for the interpretation clause, for the idea of common-law marriage, and I think that is why there were certain members of the House of Commons who were so very much opposed to this clause being put in there. Before clause 1.1 was in there, it may have been very much perceived to be a stepping stone towards having gay marriages.

I am not sure if clause 1.1 will stop that from happening, but I think that is where the opposition for that particular marriage clause came from.

The Chairman: Thank you very much for appearing before us.

Senator Fraser: Following on a point made by Dr. Buckingham, could we ask the research staff to provide for us a fuller description of the pension plan element? As I read the bill, I am still at a loss because I do not have the other texts and I do not know what the provisions are for pension splitting.

The Chairman: We will do that and ensure that every member of the committee has it.

Senator Fraser: Thank you.

The Chairman: Our next panel comes to us from various churches in Toronto and elsewhere. Welcome, and please proceed.

Mr. Ibrahim El-Sayed, President, Toronto District Muslim Education Assembly: I am grateful to you, honourable senators, for giving us the opportunity to appear before such a distinguished panel. I want to greet you all with the greeting of peace; I wish you all well.

Our assembly constitutes well over 20 organizations from across the City of Toronto, and it is representative of close to 300,000 people. While we are only from Toronto, the views that we are going to put on the table before you are representative of close to 1 million Muslims across this beautiful country that we made and that we chose, and we would not have any difference regarding this matter.

I have been in this country for 26 years. I made it my country by my own choice and I came here on my own. I am grateful for that. I came from systems and regimes that are, relatively speaking, oppressive. I thank God that we have democracy here in Canada, that we have freedom of speech, and that our rights are protected under the law.

From what we see as Muslims, what we witness in our community on a daily basis, our children are being systematically taken away in front of our eyes. We are losing them to a system that deliberately undermines the family unit and its rightful role and responsibilities. As parents, our rights regarding our beliefs, moral values, religion and culture are taken away while the rights of the family are given wholesale to non-family entities by the system. For example, the public education system is consciously poisoning and indoctrinating our children's minds with all kinds of material against the teachings of our faith, moral values and culture. Also, through such agencies as the Children's Aid Society, parental roles are stripped and our children are taught to turn

Je crois que ce projet de loi appuierait certainement, si ce n'était de l'article d'interprétation, l'idée d'une union de fait, et je pense que c'est pourquoi certains députés se sont opposés à l'inclusion de l'article. Avant que l'article 1.1 n'y soit mis, on croyait vraiment que ce serait un tremplin vers les mariages homosexuels.

Je ne sais pas si l'article 1.1 empêchera cela d'arriver, mais je pense que c'est de là que venait l'opposition à cette disposition particulière concernant le mariage.

La présidente: Je vous remercie d'être venue témoigner.

Le sénateur Fraser: Pour donner suite à un point soulevé par Mme Buckingham, pourrions-nous demander aux chercheurs de nous trouver une description plus complète de l'élément du régime de pensions? En lisant le projet de loi, je ne trouve pas cela: je n'ai pas les autres textes, et je ne connais pas les dispositions de partage des pensions.

La présidente: Nous allons faire cela et nous assurer que chacun des membres du comité en obtient copie.

Le sénateur Fraser: Merci.

La présidente: Le prochain groupe nous provient de diverses églises, de Toronto et d'ailleurs. Bienvenue. Je vous invite à prendre la parole.

M. Ibrahim El-Sayed, président, Toronto District Muslim Education Assembly: Je vous suis reconnaissant, honorables sénateurs, de nous donner l'occasion de comparaître devant un groupe si distingué. Je vous souhaite à tous la paix. Je transmets mes meilleurs vœux à tous.

Notre assemblée regroupe bien au-delà d'une vingtaine d'organisations situées un peu partout dans la ville de Toronto. Cela veut dire près de 300 000 personnes. Même si nous ne sommes que de Toronto, les idées que nous allons faire valoir sont représentatives de celles de près de un million de musulmans situés un peu partout dans ce beau pays que nous avons bâti et que nous avons choisi et il n'y aurait pas parmi nous de divergence d'opinions au sujet de cette question.

Je suis au Canada depuis 26 ans. J'en ai fait mon pays par choix. Je suis venu ici de mon propre gré. J'en suis reconnaissant. Je proviens de régimes et de systèmes qui, en termes relatifs, sont oppresseurs. Je remercie Dieu que nous ayons une démocratie, ici au Canada, que nous ayons la liberté d'expression, que nos droits bénéficient d'une protection légale.

D'après ce que nous voyons en tant que musulmans, ce dont nous sommes les témoins tous les jours au sein de notre collectivité, c'est que nos enfants nous sont ravis systématiquement devant nos propres yeux. Nous les perdons au profit d'un système qui mine à dessein la cellule familiale et le rôle et les responsabilités légitimes que celles-ci comportent. En tant que parents, nous voyons disparaître nos droits concernant les croyances, les valeurs morales, la religion et la culture que nous pouvons avoir, tandis que le système cède à rabais les droits de la famille à des entités non familiales. Par exemple, le réseau d'écoles publiques endoctrine nos enfants et leur empoisonne l'esprit à dessein avec toutes sortes d'attaques perpétrées contre

against their parents and to be rebellious because of our lifestyle as Muslims. Islam teaches obedience and submission in the institutionalized process. Not only the family or parental rights, but our children's rights are also taken away. This is wrong, and we strongly object to it and call for the restoration of family and parental rights in Canada.

I believe that the Canadian Charter of Rights and Freedoms, as well as the Ontario Human Rights Code and the international charter, which is the United Nations charter, gives parents the final say about their children are going to learn. I do not want to go too far, but I am involved in the education system in the city of Toronto, where they introduced sexual orientation policies as well as other policies that undermine our rights.

The Chairman: Mr. El-Sayed, I would remind you that education in Canada is a provincial matter and is not before us at this time. We are concerned about this bill and would like to hear your views on the bill, and your reasoning.

Mr. El-Sayed: I understand. I will give the rest of my time to Dr. Ali, who will make the presentation.

Dr. Mobarak Ali, Toronto District Muslim Education Assembly: In Islam, as with other religions, spousal — husband and wife — relationships can only take place in the context of a marriage proper between a male and a female. This is a lawfully constituted heterosexual relationship, which does not recognize other forms of conjugal sexual activities as legal, whatever their euphemisms.

Moreover, marriage entails both a moral and legal contract, bearing enormous duties and heavy responsibilities from both spouses, first to themselves and family and then to the greater good of society. As with responsibilities and obligations, there are also special rights, benefits, and privileges that are conferred only to the married in order to strengthen the institution of marriage and the treasured and perennial values of a progressive and sound society.

In Islam, the privileges of the biological parents — mother and father — and the family cannot be shared except in exceptional and compelling cases, only as designated by the Shari'ah, or Islamic law itself. Under no circumstances, claims, pretensions or concoctions, therefore, should these rights, privileges or benefits be transferred, misappropriated or expropriated to some other device or contrived entity, whatever their epithets.

In all the languages of the world, the essential meaning of the term "spouse" is either the husband or wife in a properly constituted marriage. The husband categorically refers only to the

les enseignements de notre confession, nos valeurs morales et notre culture. De même, par l'entremise d'organismes comme la société d'aide à l'enfance, le rôle des parents leur est enlevé, et nos enfants apprennent à se tourner contre leurs parents et à être rebelles, étant donné notre mode de vie en tant que musulmans. L'Islam enseigne l'obéissance et la soumission dans le contexte du processus institutionnalisé. Non seulement les droits de la famille ou des parents, mais aussi les droits des enfants leur sont retirés. Cela n'est pas correct. Nous nous opposons fortement à cela et préconisons que soient restaurés les droits des familles et des parents au Canada.

Je crois que la Charte canadienne des droits et libertés ainsi que le Code des droits de la personne de l'Ontario et la charte internationale, c'est-à-dire la charte des Nations Unies, donnent aux parents le dernier mot sur ce que vont apprendre leurs enfants. Je ne veux pas aller trop loin, mais j'ai affaire au système d'éducation dans la ville de Toronto, où on a instauré des politiques liées à l'orientation sexuelle et d'autres politiques qui minent nos droits.

La présidente: Monsieur El-Sayed, je vous rappelle que l'éducation au Canada est une question provinciale que nous ne sommes pas en train d'étudier en ce moment. Nous nous penchons sur le projet de loi dont il est question ici et nous aimerions connaître votre point de vue sur le projet de loi, et votre raisonnement.

M. El-Sayed: Je comprends. Je vais donner le reste de mon temps à M. Ali, qui fera l'exposé.

M. Mobarak Ali, Toronto District Muslim Education Assembly: Dans l'Islam, comme dans les autres régions, il ne peut y avoir d'union conjugale — entre un mari et son épouse — que dans le contexte d'un mariage régulier entre un homme et une femme. Cette union hétérosexuelle est légalement constituée et il n'y a pas d'autre formule légale d'activités conjugales et sexuelles, quels que soient les euphémismes utilisés.

De plus, le mariage entraîne la conclusion d'un contrat moral et juridique qui impose des devoirs importants et de lourdes responsabilités aux deux conjoints et aux membres de leur famille, dans l'intérêt supérieur de la société. Comme dans le cas de ces responsabilités et de ces obligations, des droits, des avantages et des privilèges spéciaux ne sont accordés qu'aux personnes mariées pour renforcer l'institution du mariage et les valeurs permanentes d'une société progressive et stable auxquelles cette dernière attache une grande importance.

Dans l'Islam, les privilèges des parents biologiques — la mère et le père — et des membres de la famille ne peuvent être partagés que dans des situations exceptionnelles et pressantes décrites dans la charia, (la loi islamique) elle-même. En aucun cas, quels que soient le droit, les prétextes et les intentions invoqués, ces droits, ces privilèges ou ces avantages ne peuvent être transférés à une autre entité inventée ou artificielle, utilisés à mauvais escient ou enlevés, quels que soient les termes choisis.

Dans toutes les langues du monde, le sens fondamental du terme «conjoint» est soit le mari soit l'épouse dans un mariage constitué régulièrement. Dans le mariage, le terme «mari» fait

male gender or sex, and the wife is no other than the female counterpart in marriage.

It is no coincidence that the term “husband” itself, in the context of a family, refers to the man in relation to his wife in marriage proper, and vice versa for the term “wife.” This relationship cannot exist or take place in any other context.

Based on its definition, Islam insists that spouses can only mean the husband — male — and wife — female — in a lawfully constituted marriage. No other group, entity or agent can be legitimately ascribed the term “spouse.” Thus, the properly constituted married are the only rightful heirs, inheritors, or beneficiaries to any rights, benefits or privileges conferred upon them by society because they alone contribute to the higher purpose of the preservation and promotion of societies through their duties of legitimate procreation as civilized human beings.

Since only in a properly constituted marriage spouses — husband and wife — exist, it follows that all other groups or categories are not entitled to this epithet and therefore cannot expropriate or share in their exclusive benefits.

Thus, those who wish to live together as sexually active partners cannot be called spouses. This would be absurd, confounded, and create utter confusion, not only in the usage of the term itself, but would also have very serious consequences for society. It would raise the questions of duties and responsibilities and, more seriously, rights, benefits, and privileges.

The Chairman: Dr. Mobarak Ali, I must interrupt you to indicate that you have exceeded the five minutes to which I requested that you confine your remarks. The committee does have your brief before it. Most of us have already read it and we will read it again.

Perhaps you would like to go quickly to your recommendations.

Dr. Mobarak Ali: I will say in conclusion that this is a very serious and important issue. As important as time is, it is not more important than this issue. At the end of the day, this issue impacts on the lives of every individual Canadian, especially families, and not just Muslims from Toronto. With all due respect, I believe that more time should be allotted. I am not yet half way through my presentation.

However, I will highlight one or two points and then move to the conclusion. We hope that this matter will be taken seriously.

Homosexuals and lesbians negate themselves, negate the family, negate society, and negate all human existence and the higher societal duty of procreation. Homosexual lifestyle is the promotion of moral corruption, degradation, and the annihilation of human beings. Encouraging, rewarding or promoting it in any way is wrong and unacceptable.

expressément référence à l'homme et, le terme «épouse», à la femme.

Ce n'est pas une coïncidence si, dans une famille, le terme «mari» fait référence à l'homme uni à son épouse dans un mariage régulier et vice versa dans le cas du terme «épouse». Cette union ne peut exister dans un autre contexte.

En se basant sur sa définition, l'Islam insiste sur le fait que le terme «conjoints» ne peut signifier que le mari — l'homme — et l'épouse — la femme — dans un mariage légalement constitué. Le terme «conjoint» ne peut être légitimement utilisé dans le cas d'aucun autre groupe, entité ou agent. Les personnes régulièrement mariées sont donc les seuls héritiers légitimes ou les seuls bénéficiaires de tous les droits, avantages ou privilèges que la société leur accorde, parce qu'eux seuls contribuent à préserver et à promouvoir la société en accomplissant leur devoir d'êtres humains civilisés, qui est la procréation légitime, dans l'intérêt supérieur de la société.

Comme il ne peut y avoir de conjoints — un mari et une épouse — que dans un mariage régulièrement constitué, il s'ensuit qu'aucun autre groupe ou catégorie n'a le droit d'être désigné par ce terme et ne peut bénéficier de leurs avantages exclusifs.

Ceux qui désirent vivre ensemble en tant que partenaires sexuellement actifs ne peuvent donc être désignés comme des conjoints. Cela serait absurde, de nature à rendre perplexe et créerait une confusion complète non seulement dans l'utilisation de ce terme lui-même, et cela aurait aussi de très graves conséquences pour la société. Cela soulèverait les questions des devoirs et des responsabilités et, plus gravement encore, des droits, des avantages et des privilèges.

La présidente: Monsieur Mobarak Ali, je dois vous interrompre pour signaler que vous avez dépassé les cinq minutes auxquelles je vous avais demandé de vous en tenir. Le comité a entre les mains votre mémoire. La plupart d'entre nous l'ont déjà lu, et nous le lirons à nouveau.

Vous pourriez peut-être passer rapidement à vos recommandations.

M. Mobarak Ali: Je dirai en conclusion que c'est une question très grave et très importante. Si important que soit le temps, il n'y a rien de plus important que cette question. En dernière analyse, celle-ci a une incidence sur la vie de tout les Canadiens, et surtout les familles, et non seulement les musulmans de Toronto. Sauf tout le respect que je vous dois, je crois qu'il faudrait allouer plus de temps. Je n'ai pas présenté la moitié de mon exposé encore.

Tout de même, je vais mettre en relief quelques points, puis passer à la conclusion. Nous espérons que cette question sera prise au sérieux.

Les homosexuels et les lesbiennes nient leur propre existence, ils nient l'existence de la famille, ils nient l'existence de la société et ils nient toute existence humaine et le devoir des membres de la société de procréer. Par leur mode de vie, les homosexuels favorisent la corruption morale, la déchéance et l'annihilation des êtres humains. Le fait d'encourager, de récompenser ou de favoriser d'aucune façon ceux qui ont choisi ce mode de vie est blâmable et inacceptable.

We recommend that this bill be scrapped because it is sending the wrong signals. The scarce resources of this country should be used to promote policies that would strengthen the sacred institution of marriage, preserve the sanctity of the family, and defend the valued and treasured traditions of society rather than undermining them.

The Chairman: Thank you very much, Dr. Mobarak Ali. I really do hate to cut you short. We did warn everyone in advance that they would be given five minutes to make presentations. In that way, we ensured that we would have plenty of time for the members of the committee to ask questions. There will be questions, I can assure you of that.

Mr. William Doyle, Co-Chair, Church in Society Co-ordinating Group, United Church of Canada: Madam Chair and senators, I represent the United Church of Canada, which is the largest protestant denomination in the country. Two and a half million Canadians say that they are part of the United Church of Canada. What that means is certainly open to interpretation, as it is with all denominations.

The United Church does not require membership of the people who attend its services or are involved in its activities. This summer, a major report is going to the General Council, a report that talks more fully to the issue of membership versus being an adherent of the United Church. There are official membership figures, although I do not have them with me today.

I am a volunteer on behalf of the United Church. The group that I am a member of is responsible for the coordination of social justice and human rights work on a national sphere. There are other bodies across the country regionally that do similar work.

By the light of day, I am a lawyer in private practice in the city of Winnipeg. I can contribute some anecdotal information in relation to the inequities that I see in my day-to-day practice, because a substantial part of my practice is within the gay and lesbian community in the city of Winnipeg.

The structure of the United Church is such that its national body is the General Council, which currently meets every three years. It is the body that makes decisions in relation to its internal life, but also in relation to public policy issues such as this one.

Since the mid-1970s, General Councils of the church have spoken on the need for equality for rights for gays and lesbians within Canada. Certainly, many decisions have been taken by the General Council of the United Church of Canada, most significantly starting in 1984. The decision that year in Morden, Manitoba related to support for the inclusion of sexual orientation in human rights legislation. In 1992, the decision was made by General Council for the extension of health, dental, and pension benefits to the partners of gay and lesbian employees within the church. In 1997, the General Council passed a resolution to go on record as supporting the amendment to the Income Tax Act to redefine the word "spouse," to treat same-sex spouses the same as

Nous recommandons que le projet de loi soit rejeté parce qu'il ne donne pas le bon message. Il faudrait investir les ressources dont dispose notre pays pour favoriser la mise en oeuvre de politiques dont le but est de renforcer l'institution sacrée du mariage, de préserver le caractère sacré de la famille et de défendre les précieuses traditions de notre société auxquelles nous sommes attachées, et non pas les saper.

La présidente: Merci beaucoup, monsieur Mobarak Ali. Cela me désolé vraiment de devoir couper court à votre exposé. Nous avons tout de même averti tout le monde à l'avance: chacun dispose de cinq minutes pour présenter son exposé. De cette façon, nous sommes sûrs que les membres du comité aurons amplement de temps de poser des questions. Il y aura des questions, permettez-moi de vous rassurer là-dessus.

M. William Doyle, coprésident, «Church in Society Co-ordinating Group», Église unie du Canada: Madame la présidente, sénateurs, je représente l'Église unie du Canada, la confession protestante la plus nombreuse au pays. Deux millions et demi de Canadiens affirment faire partie de l'Église unie du Canada. La signification de cela se prête certes à diverses interprétations, comme c'est le cas pour toutes les confessions religieuses.

L'Église unie n'exige pas que les gens qui assistent à ses services ou participent à ses activités soient inscrits comme membres. Cet été, le Conseil général recevra un rapport important sur l'alternative dont il est question: faire partie de l'Église unie ou être un fidèle de l'Église unie. Il y a bien des chiffres officiels sur le nombre de membres, mais je ne les ai pas aujourd'hui.

Je suis bénévole pour l'Église unie. Le groupe dont je fais partie est responsable de la coordination des travaux pour la justice sociale et les droits de la personne à l'échelle nationale. Il existe d'autres organes qui font un travail semblable à l'échelle régionale.

De neuf à cinq, j'exerce le droit dans un cabinet privé à Winnipeg. Je peux donner certains exemples d'iniquité dont je suis témoin au quotidien, car une bonne part de mon travail concerne la communauté gaie et lesbienne de la ville de Winnipeg.

L'Église unie est structurée de telle sorte que son organe national est le Conseil général, qui se réunit tout les trois ans. C'est ce conseil qui prend les décisions relatives à la vie interne de l'église, mais aussi en ce qui concerne les sujets de politique publique comme celui dont il est question ici.

Depuis le milieu des années 70, les Conseils généraux de l'église soulignent la nécessité d'obtenir, pour les gais et les lesbiennes, les mêmes droits que ceux dont jouissent les autres membres de la société canadienne. Certes, le Conseil général de l'Église unie de Canada a pris un grand nombre de décisions, surtout depuis 1984. La décision prise cette année-là, à Morden, au Manitoba, visait à faire inclure dans la législation sur les droits de la personne la question de l'orientation sexuelle. En 1992, le Conseil général a décidé d'offrir les prestations de santé et de retraite et l'assurance pour les frais dentaires des employés de l'Église aux partenaires homosexuels. En 1997, le Conseil général a adopté une résolution pour appuyer une modification de la Loi

opposite-sex spouses. Regional gatherings across the country, representing various conferences, have also made various decisions over the years in relation to the provinces to which they specifically relate.

The first policy ground upon which the church supports Bill C-23 is a commitment to the equality rights of all human beings. The human rights affirmations by successive General Councils speak to equal treatment of gays and lesbians and to non-discrimination in "employment services and accommodation," the elements of non-discrimination to which all Canadians are entitled under human rights law. As an employer, the United Church of Canada has for some years tried to ensure that the sexual orientation of employees is irrelevant in the hiring process, as well as in the compensation plan that is offered.

Therefore, for example, in 1992 the General Council adopted policies that changed the church's health, dental and pension benefits. In 1997, it adopted a policy regarding the treatment of gays and lesbians in the Income Tax Act. The basic principle for these policies was "equal benefit of employment" for all employees, regardless of sexual orientation.

The church has also identified that there are various practical issues encountered by gays and lesbians in attempting to receive those particular benefits that have been the results of decisions. The usual way to access those benefits is through the treasurer of the local congregation, but because the employee of the church is often not "out" to the congregation, and certainly not "out" to that individual, provision has been made so that the individual employee can apply directly to the National Office in Toronto and thereby not worry about outing himself to the people within the church community.

The second ground for the church's interest in this bill is its desire that legislation should reinforce an intention to permanence and fidelity in intimate relationships, regardless of sexual orientation. In other words, the church's policy is to support lifelong monogamy and fidelity, which are standards that apply to both heterosexual and homosexual couples. Therefore, legislation is helpful insofar as it creates the legal framework within which all Canadians can establish lifelong relationships that are recognized in society and in the law itself.

The United Church of Canada belongs to part of the Christian tradition that does not regard marriage as a sacrament. Nevertheless, it places an extremely high value on the seriousness of vows taken before God and in the presence of witnesses. The General Council has not agreed to use the word "marriage" to apply to relationships between people of the same gender. However, it has recognized that our gay and lesbian members

de l'impôt sur le revenu visant à redéfinir le «conjoint», de telle sorte que les conjoints homosexuels sont sur le même pied que les conjoints hétérosexuels. Des assemblées régionales représentant diverses conférences ont aussi pris diverses décisions, au fil des ans, à l'égard des provinces en cause.

La première raison pour laquelle l'Église appuie le projet de loi C-23 concerne son engagement envers les droits à l'égalité de tous les êtres humains. Par leurs déclarations à l'appui des droits de la personne, nos conseils généraux successifs ont instamment demandé d'accorder un traitement égal aux gais et aux lesbiennes et de ne pas faire preuve de discrimination contre eux dans «l'emploi, les services et le logement», toutes choses auxquelles tout les Canadiens ont droit sans discrimination, selon la législation canadienne sur les droits de la personne. À titre d'employeur, l'Église unie du Canada veille depuis un certain nombre d'années à ne tenir aucun compte de l'orientation sexuelle dans l'embauche et la rémunération.

Le Conseil général a donc adopté, par exemple, en 1992, des politiques qui ont modifié les régimes de prestations de santé et de retraite et d'assurance dentaire de l'Église. En 1997, il a aussi pris position à l'égard de la façon dont les gais et les lesbiennes sont traités dans la Loi de l'impôt sur le revenu. Le principe de base qu'il évoque à l'appui de ces positions est celui de «l'égalité des avantages découlant de l'emploi» pour tous les employés, quelle que soit leur orientation sexuelle.

L'Église a aussi déterminé qu'il existe diverses questions pratiques auxquelles se trouvent en butte les gais et les lesbiennes qui essaient de se prévaloir des avantages établis au moyen des décisions ainsi prises. La façon habituelle d'accéder aux avantages est de passer par le trésorier de la congrégation locale, mais comme il arrive souvent que l'employé de l'Église n'ait pas déclaré ouvertement son homosexualité à la congrégation et qu'il ne l'a certainement pas déclaré au responsable à qui il s'adresse, nous avons pris des dispositions pour que l'employé puisse s'adresser directement au bureau national à Toronto, si bien qu'il n'a pas à se soucier de l'idée de révéler son choix à la congrégation.

La seconde raison pour laquelle l'Église s'intéresse au projet de loi est qu'elle souhaite que la loi soutienne le désir de permanence et de fidélité chez les couples, quelle que soit leur orientation sexuelle. Autrement dit, l'Église a pour politique d'aider les couples à demeurer monogames et exclusifs toute leur vie. Ces normes s'appliquent aux couples homosexuels autant qu'hétérosexuels. Le projet de loi est donc utile dans la mesure où il crée un cadre juridique dans lequel tous les Canadiens peuvent nouer pour la vie des relations que la société et la loi reconnaissent comme valables.

L'Église unie du Canada appartient au volet de la tradition chrétienne qui ne considère pas le mariage comme un sacrement. Elle n'en prend pas moins très au sérieux les vœux que les époux prononcent devant Dieu et en présence de témoins. Le Conseil général n'a pas voulu employer le terme «mariage» pour désigner l'union entre personnes de même sexe, mais il reconnaît que les fidèles, gais et lesbiennes, de l'Église veulent prendre le même

want to make their solemn vows before witnesses who will support them in their commitments.

Therefore, the 34th General Council in 1992 asked the Division of Mission in Canada, in which I am involved, to produce liturgical and pastoral resources to assist same-gender partners in making their relationships permanent through "same-gender covenants."

The third policy ground on which the church supports the legislative change is its balancing of rights and responsibilities when relationships break down. The General Council has recognized that sometimes things go so far that it is not humanly possible for relationships to be permanent and lifelong. For those times, we believe the grace and mercy of God are available to all of us. The church does not condemn people who decide that divorce is the only path open to them. It urges congregations to help people avoid coming to that point through good marriage preparation in the case of heterosexual couples and through good preparation for same-gender covenanting services in the case of gay and lesbian couples. It also offers counselling and enrichment courses. In the end, if the couple cannot continue together, they will still receive the grace of God and the communion of the church.

A high view of intimate relationships and of mutual responsibility to one another leads the church to press for parties who separate — regardless of their sexual orientation — to be responsible for one another's welfare. Since they have been in a interdependent relationship, the parties to the relationship will still have some responsibilities to look after each other's welfare, even if the intimate relationship does not continue — hence, the argument that people who enter into same-gender relationships need to be as responsible as people who enter into opposite-gender relationships, including support for both children and the partners with whom they have been in a long-term relationship.

Obviously, much of this responsibility falls within the realm of the provinces and their legislation relative to the division of property and the support for each partner and children. Hence, further work must be done provincially so that this particular end is met as well.

In conclusion, the church's recommendation is that this legislation be supported and enacted forthwith.

The Chairman: Thank you, Mr. Doyle.

Mr. Paul Fairley, Director, Congregational Life, Metropolitan Community Church of Toronto: Honourable senators, I am grateful for this opportunity to appear before you today both as a gay man and as Christian in support of Bill C-23. After hearing all the benefits of heterosexual marriage, I kind of wish we were here debating a bill about that today, but that is not the business before us.

engagement à vie que les couples hétérosexuels et prononcer leurs vœux solennels devant des témoins qui les appuieront dans leur engagement mutuel.

Le 34^e Conseil général a donc demandé, en 1992, à la Division de la mission au Canada, dont je fais partie, de produire des ressources liturgiques et pastorales afin d'aider les partenaires de même sexe à rendre leurs relations permanentes en signant des «pactes» entre partenaires de même sexe.

Le troisième motif découlant de sa politique pour lequel l'Église appuie les modifications proposées dans le projet de loi est qu'il équilibre les droits et les responsabilités des deux partenaires dans l'éventualité d'une rupture de leur union. Le Conseil général a reconnu que, parfois, les couples évoluent de telle manière qu'il leur devient impossible de subsister et de durer jusqu'à la mort d'un des partenaires. Nous croyons que, lorsque c'est le cas, nous pouvons compter sur la grâce et la miséricorde de Dieu. L'Église ne condamne pas ceux qui décident que le divorce est la seule solution qui leur reste. Elle exhorte les communautés à aider les couples à éviter d'en arriver là en les aidant à bien préparer leur mariage, dans le cas des couples hétérosexuels, ou leur pacte entre partenaires de même sexe, dans le cas des couples homosexuels. Elle offre aussi des services de consultation et des cours d'enrichissement personnel. Mais au bout du compte, si les membres d'un couple ne peuvent continuer de cheminer ensemble, la grâce de Dieu et l'appui de l'Église leur demeurent acquis.

L'Église a des relations intimes et de la responsabilité mutuelle de leurs membres une haute opinion qui l'amène à insister auprès des couples qui se séparent — quelle que soit leur orientation sexuelle — pour que chacun des membres veille au bien-être de l'autre après la séparation. Ayant vécu une certaine interdépendance, ils continuent d'être responsables jusqu'à un certain point du bien-être l'un de l'autre même si leur relation intime prend fin. D'où l'argument de l'Église voulant que les personnes qui nouent des relations homosexuelles portent la même responsabilité que celles qui forment des couples hétérosexuels, notamment en matière de pensions alimentaires pour enfants et de soutien financier du partenaire avec lequel ils ont vécu longtemps une relation intime.

Bien entendu, cette responsabilité relève pour une bonne part des pouvoirs des provinces et de leurs lois concernant le partage des biens et le soutien du conjoint et des enfants. Il faut donc plus de travail à l'échelle provinciale pour que ce but particulier soit atteint.

En guise de conclusion, l'Église recommande d'appuyer le projet de loi et de l'adopter dans les meilleurs délais.

La présidente: Merci, monsieur Doyle.

M. Paul Fairley, directeur, Congregational Life, Metropolitan Community Church of Toronto: Honorables sénateurs, je vous suis reconnaissant de l'occasion qui m'est offerte de comparaître devant vous aujourd'hui en tant qu'homme gai aussi bien que chrétien, pour appuyer le projet de loi C-23. Après avoir entendu parler de tous les avantages que comporte le mariage hétérosexuel, je me prends à souhaiter que

The Metropolitan Community Church of Toronto is a member church of a fellowship of 300 Christian churches in 17 countries with a special ministry to lesbian and gay people. We have an average monthly attendance in our church of between 1,000 and 1,500 people. As a member of a very small minority, I feel welcome in the presence of the Senate today.

MCC Toronto is, however, the largest progressive Christian congregation in Canada, we believe. MCC is a community that joyfully celebrates God's unconditional love as exemplified in the life and teachings of Jesus of Nazareth.

We support this bill because it upholds the fundamental values shared by Canadians — tolerance, mutual respect, justice and equality. Based on the principles of equality and fairness, and as a matter of public policy, families should have rights to benefits under the Income Tax Act and the Old Age Securities Act — our families, too. Families should have access to benefits under employment insurance legislation — our families, too. Families should enjoy government support from legally defined sets of obligations and responsibilities — our families, too. Families should be able to protect their children — our families, too. We recognize families as a cornerstone of civil society — our families, too.

This bill puts into practice the principle that recognizing the equality of lesbian and gay citizens implies the equalization of access to benefits and equal accountability for obligations defined in the law.

The intolerance that you have heard in this debate is a daily fact of life for lesbian and gay citizens of this country. In the debate about this legislation, opponents of the bill have sought to gain support from average Canadians by raising fears about things that simply are not true. They continue to perpetuate myths and half-truths that refer to lesbian and gay Canadians as evil, immoral, malignant, and corrupt.

Opponents argue that this bill limits religious freedom. Addressing his Canadian viewers on Vision TV, Jerry Falwell made a public statement saying that this bill will give Canadian police the authority to arrest ministers of religion who refuse to perform marriages for gay and lesbian couples.

Opponents also suggest that the sacred union between heterosexual married people is being abolished, that true marriages of the heart between men and women will somehow be affected by the passage of this bill. None of these untruths properly characterizes the intent or the effect of this bill.

Honourable senators, this bill respects the rule of law by upholding the fundamental human rights of lesbian and gay Canadians as free and equal citizens. It affirms the dignity of our families and opens the door to healing and reconciliation by

nous soyons là pour débattre d'un projet de loi sur ce sujet aujourd'hui, mais ce n'est pas à l'ordre du jour.

La Metropolitan Community Church of Toronto est une Église membre d'un regroupement de 300 Églises chrétiennes dans 17 pays qui comportent un ministère spécial pour les lesbiennes et les gais. Les services de notre Église attirent tous les mois de 1 000 à 1 500 personnes. À titre de membre d'une très petite minorité, je me sens le bienvenu au Sénat aujourd'hui.

MCC Toronto est toutefois la plus importante congrégation chrétienne progressive au Canada, selon nous. La communauté de MCC célèbre avec joie l'amour inconditionnel de Dieu tel qu'il s'est incarné dans la vie et les enseignements de Jésus de Nazareth.

Nous appuyons ce projet de loi parce qu'il défend les valeurs fondamentales que les Canadiens ont en commun — la tolérance, le respect mutuel, la justice et l'égalité. À partir des principes de l'égalité et de l'équité, et pour l'intérêt public, les familles devraient avoir droit aux avantages prévus dans la Loi de l'impôt sur le revenu et la Loi sur la sécurité de la vieillesse — nos familles à nous, aussi. Les familles devraient avoir accès aux avantages prévus dans la législation sur l'assurance-emploi — nos familles à nous, aussi. Les familles devraient bénéficier du soutien de l'État pour un ensemble légalement défini d'obligations et de responsabilités — nos familles à nous, aussi. Les familles devraient être en mesure de protéger leurs enfants — nos familles à nous, aussi. Nous reconnaissons que les familles constituent la pierre angulaire de la société civile — nos familles à nous, aussi.

Ce projet de loi met en application le principe selon lequel la reconnaissance de l'égalité des citoyens lesbiens et gais entraîne l'égalisation de l'accès aux avantages et des obligations définis dans la loi.

L'intolérance dont vous avez été les témoins durant ce débat fait partie de la vie quotidienne des citoyens lesbiens et gais du Canada. Dans le débat sur ce projet de loi, les opposants au projet ont essayé d'obtenir le soutien du Canadien moyen en soulevant des craintes au sujet de choses qui ne sont simplement pas vraies. Ils continuent à perpétuer les mythes et les demi-vérités qui font des Canadiens lesbiens et gais des êtres corrompus, malins, immoraux et maléfiques.

Les adversaires du projet de loi affirment que celui-ci limite la liberté de religion. S'adressant à ses téléspectateurs canadiens à la chaîne Vision TV, Jerry Falwell a déclaré publiquement que ce projet de loi donnerait aux services policiers canadiens l'autorité d'arrêter des ministres du culte qui refusent de marier les couples gais et lesbiens.

Les détracteurs donnent également à entendre que l'union sacrée entre les hétérosexuels mariés est en train d'être abolie, que le véritable mariage du cœur entre l'homme et la femme sera affecté on ne sait trop comment par l'adoption de ce projet de loi. Toutes ces faussetés ne révèlent en rien l'intention du projet de loi ou son effet éventuel.

Honorables sénateurs, ce projet de loi respecte la primauté du droit en défendant les droits fondamentaux des Canadiens lesbiens et gais en tant que citoyens libres et égaux. Il affirme la dignité de nos familles et ouvre les portes de la guérison et de la

sending the signal to our parents, our families and our friends that our relationships are worthy of respect and acceptance.

Our church is a spiritual home to those who have lived a lifetime of shame and despair, not because of who they are but because of the way they are characterized by other religious groups, and most often by others from within our own faith tradition. The work of our faith community is healing and reconciliation, grounded in the principles of faith, love and hope.

Faith shows us that God is present in us and among us as gay and lesbian Canadians and as gays and lesbians who are in relationships. Love shows us that we can conquer fear by openly and honestly accepting ourselves and by being accepting of others.

Hope calls us forward, forward to a day when we will fully be welcomed as a part of the Canadian family. This legislation is a significant step in that direction. We ask you, therefore, to uphold the values of tolerance, mutual respect, justice and equality by adopting this legislation.

Senator Beaudoin: I have one question for Mr. Doyle. You are in favour of the bill, as is Mr. Fairley, as I understand?

Mr. Doyle: Yes, that is correct.

Senator Beaudoin: Mr. Doyle, you referred to the fact that part of this proposed legislation may fall under property and civil rights, if I am not mistaken. Both marriage and divorce fall within the federal realm. The separation of property may be provincial to a great extent, unless it is embodied in the federal bill itself. What do you mean by "property?" That is only one aspect of your presentation.

Mr. Doyle: My reference relates to my practice of law in the divorce work that I do. Certainly, the Divorce Act comes into play, as does the Canada Pension Plan. However, most of the legislation that applies to spouses on separation is provincial legislation, relating to division of property, claims for spousal and child support, et cetera. There is also provincial pension legislation as well.

The point I was making is that it is necessary for the provinces to amend their legislation so that there is consistency between federal legislation and provincial legislation, as it is now, I understand, in three provinces.

The Chairman: Might I just interject here for the benefits of all our witnesses, because there was some confusion earlier on. Apparently the term "spouse" and "spousal" in this legislation refers only to opposite-sex married couples. That is the only usage of the term whatsoever. It does not refer to either common-law, same-sex or opposite-sex couples.

Mr. Doyle: The point I was making was not relating to the definition of spouse.

réconciliation en envoyant un message à nos parents, à nos familles et à nos amis, soit que nos unions sont dignes de respect et méritent d'être acceptées.

Notre Église est un foyer spirituel pour ceux qui ont vécu une vie de honte et de désespoir, non seulement pour qui ils sont, mais aussi pour la façon dont ils ont été caractérisés par d'autres groupes religieux, le plus souvent par d'autres à l'intérieur de leur propre confession religieuse. Le travail de notre communauté confessionnelle est un travail de guérison et de réconciliation, fondé sur les principes de la foi, de l'amour et de l'espoir.

La foi nous montre que Dieu est présent en nous et parmi nous, nous, les gais et lesbiennes du Canada, aussi bien que les gais et lesbiennes qui vivent une forme d'union. L'amour nous montre que nous pouvons vaincre la peur en nous acceptant ouvertement et honnêtement, et en acceptant les autres.

L'espoir nous projette dans l'avenir, un avenir où nous serons acceptés sans réserve dans la grande famille canadienne. Ce projet de loi est un pas important dans la bonne direction. Nous vous demandons donc de défendre les valeurs que constituent la tolérance, le respect mutuel, la justice et l'égalité en adoptant ce projet de loi.

Le sénateur Beaudoin: TRANSLATION MISSING

M. Doyle: TRANSLATION MISSING

Le sénateur Beaudoin: Monsieur Doyle, vous avez souligné qu'une partie de ce projet de loi relèvera peut-être des droits de propriété et droits civils, si je ne m'abuse. Le mariage et le divorce relèvent tous deux de la compétence fédérale. Le partage des biens relève peut-être des provinces pour une grande part, à moins que cela ne soit inscrit dans le projet de loi fédéral lui-même. Qu'entendez-vous par «biens»? Ce n'est là qu'un aspect de votre exposé.

M. Doyle: Je faisais allusion aux affaires de divorce dans lesquelles je suis engagé à titre d'avocat. Certes, la Loi sur le divorce entre en jeu, tout comme le Régime de pensions du Canada. Toutefois, la majeure partie de la législation qui s'applique aux conjoints en cas de séparation est provinciale, concernant le partage des biens, les demandes de pension alimentaire pour le conjoint et l'enfant, et ainsi de suite. Il y a aussi la législation provinciale sur les pensions.

J'entendais par là qu'il est nécessaire pour les provinces de modifier leur législation pour qu'il y ait concordance entre la législation fédérale et la législation provinciale, telle qu'elle se présente, si je ne m'abuse, dans trois provinces à l'heure actuelle.

La présidente: J'aimerais apporter une précision ici, pour tous nos témoins. C'est qu'il y a eu une confusion plus tôt. Apparemment, le terme «conjoint» dans la législation ne désigne que les couples hétérosexuels mariés. C'est le seul usage fait du terme. Il n'est pas question de conjoint de fait, ni de couple homosexuel ou hétérosexuel.

M. Doyle: L'argument que je soulevais ne concernait pas la définition du terme conjoint.

Senator Beaudoin: I now understand. This bill addresses several matters. You are not challenging our jurisdiction over those domains, correct?

Mr. Doyle: No, not at all.

Senator Beaudoin: You just say that the provinces, having jurisdiction over property and civil rights, should also give effect to equality before the law, et cetera, in the field of property. That is your legal argument, is it?

Mr. Doyle: That is right.

Senator Fraser: I have a question for Mr. Doyle. I am not sure of the term exactly, but you referred to same-sex covenanting services?

Mr. Doyle: Yes.

Senator Fraser: Would you talk a little bit about that, please?

Mr. Doyle: The United Church of Canada acknowledges that among its members and adherents are gay and lesbian people who want to enter into permanent relationships. It has made decisions as a result anticipating that those people will come to the church and want to be covenanting.

As a result, the church has prepared resources so that those people can go through the same type of pre-marriage program that opposite-sex spouses can. The United Church has produced various orders of services and liturgies and that sort of thing that would be more applicable to same-sex spouses who are making a covenanting rather than a marriage.

Senator Fraser: Are these ceremonies conducted by the church with full ecclesiastical recognition?

Mr. Doyle: Yes, these ceremonies are organized by the church, recognized by the national church. It is up to the individual board of the individual church to make the decision as to whether that particular congregation will conduct that type of service.

Within the United Church, there is a series of congregations across the country known as affirming congregations, who have made the decision to welcome gays and lesbians into their midst. Certainly, those congregations would perform those types of services. Others do that as well, even though they are not affirming congregations.

Senator Fraser: On a more practical level, I think you are the first organization to come before us to say that you have found it possible as an employer and as a social organization to achieve equality of treatment for same-sex or common-law, opposite-sex couples without affecting the integrity of marriage; is that a fair summary of what you were saying?

Mr. Doyle: Certainly, that is the position of the United Church. The decisions that have been made by the United Church have not been seen to be privileges given to a group of people, but more equality rights. The United Church has not been able to do that across the board because at this time the United Church cannot

Le sénateur Beaudoin: Je comprends maintenant. Le projet de loi traite de plusieurs questions. Vous ne contestez pas le fait que cela relève de notre compétence, n'est-ce pas?

M. Doyle: Non, pas du tout.

Le sénateur Beaudoin: Vous dites simplement que les provinces, ayant compétence pour ce qui touche les droits de propriété et les droits civils, devraient appliquer l'égalité aux yeux de la loi et ainsi de suite, dans le domaine de la propriété. C'est votre argument sur le plan juridique, n'est-ce pas?

M. Doyle: Tout à fait.

Le sénateur Fraser: J'ai une question à poser à M. Doyle. Je ne suis pas sûr du terme exact qui a été employé, mais vous avez fait allusion à des services pour ce qui touche les pactes entre partenaires de même sexe?

M. Doyle: Oui.

Le sénateur Fraser: Auriez-vous l'obligeance de nous en parler un peu?

M. Doyle: L'Église unie du Canada reconnaît que, parmi ses membres et fidèles, il se trouve des gais et des lesbiennes qui souhaitent s'engager dans une relation permanente. Elle a pris des décisions en prévision du cas où les gens en question viendraient à l'église et voudraient être parties à un pacte.

De ce fait, l'Église a préparé des ressources pour que les gens en question puissent participer à un programme préparatoire s'apparentant à celui que suivent les conjoints hétérosexuels. L'Église unie a produit une série de services et de liturgies, et ainsi de suite, qui s'appliqueraient mieux à des conjoints de même sexe qui s'apprennent à s'unir au moyen d'un pacte, plutôt que par les liens du mariage.

Le sénateur Fraser: L'église organise-t-elle les cérémonies en question avec toute la reconnaissance ecclésiastique voulue?

M. Doyle: Oui, les cérémonies en question sont organisées par l'église, reconnues par l'Église nationale. Il appartient au conseil de l'église individuelle dont il s'agit de décider si la congrégation organisera ce genre de service.

L'Église unie compte une série de congrégations disséminées dans le pays, les «congrégations affirmatives», pour ainsi dire, qui affirment que les gais et les lesbiennes sont bienvenus parmi eux. Certes, les congrégations en question autoriseraient ce genre de services. D'autres le feraient aussi, même si ce ne sont pas des congrégations affirmatives.

Le sénateur Fraser: Sur le plan pratique, je crois que la vôtre est la première organisation à venir nous voir pour dire qu'elle a constaté qu'il est possible pour un employeur et pour une organisation sociale d'en arriver à traiter également des conjoints de même sexe, des conjoints de fait, des conjoints hétérosexuels sans porter atteinte à l'intégrité du mariage: est-ce que je résume bien la chose?

M. Doyle: Certes, c'est la position de l'Église unie. Les décisions qui ont été prises à l'Église unie ne sont pas perçues comme étant des privilèges accordés à un groupe de personnes. Nous les voyons plutôt comme une question de droits à l'égalité. L'Église unie n'a pu le faire partout, car en ce moment, elle ne

give pension benefit rights to the partner of a gay or lesbian employee because of the restrictions in the federal legislation.

Senator Fraser: Within its own purview, the church has no problem with that and has not found in practice that this has affected institutional marriage?

Mr. Doyle: Not at all.

Senator Joyal: I would like to ask a question of Dr. Mobarak Ali. If I am gay and I am of the Muslim faith, what is my position in relation to living with another person of the same sex?

Dr. Mobarak Ali: First, if you were Muslim you could not be gay.

The Chairman: Please ensure the microphone is on.

Dr. Mobarak Ali: As I understood your question, if you were truly Muslim, you could not be a homosexual because to be so would be a fundamental departure from the basic tenets of the religion.

Senator Joyal: In other words, I could not be of the Muslim faith if I am gay or lesbian?

Dr. Mobarak Ali: One cannot say one is Muslim and also gay. It would be analogous to saying, "I am a Muslim, but I don't believe in God or in praying."

Sexual activity such as fornication and adultery are wrong and seriously regarded by Islam. I presume other religions do the same thing. The teachings do not compromise. If you were homosexual, gay, or whatever you choose to call yourself, that is contravening fundamental teaching of the religion. That would be an impossible situation. If you were a true Muslim, you would not be calling yourself "gay." Thus, you would not be in any difficult situation because as a Muslim you cannot be. As a Muslim, I do not take alcohol or commit adultery, I would not be gay et cetera. It follows logically.

Senator Joyal: In other words, the major difference between the Muslim and the Roman Catholic faith is that the Roman Catholic faith, if I understand, teaches that somebody who is gay would be seen as somebody in need of moral help and support and would still be welcome within the church even though it is a sin. However, the person would not, by the very nature of being gay, not be Catholic. If I understand your teachings, if I were homosexual, gay or lesbian, I could not say that I am of the Muslim faith.

Dr. Mobarak Ali: At that stage. However, it is also correct to say that if you were of Muslim faith and became homosexual, gay or lesbian, as the case might be, you would be counselled. You would be perceived to be in great need of moral support, direction and counsel.

In Islam, you have a right to choose. You would have made a choice, the consequences for which you are also responsible.

peut accorder de droits relatifs à une pension de retraite au partenaire d'un employé gai ou lesbien à cause des restrictions de la législation fédérale.

Le sénateur Fraser: À l'intérieur de son champ d'action, l'Église n'y voit aucune difficulté et n'a pas constaté que, dans les faits, cela affecte le mariage institutionnel?

M. Doyle: Pas du tout.

Le sénateur Joyal: J'aimerais poser une question à M. Mobarak Ali. Si je suis gai et que je suis musulman, quelle est ma position pour ce qui est de vivre avec une autre personne du même sexe?

M. Mobarak Ali: Premièrement, si vous étiez musulman, vous ne seriez pas gai.

La présidente: Veuillez vous assurer que le microphone est ouvert.

M. Mobarak Ali: Si j'ai bien compris votre question, si vous étiez vraiment musulman, vous ne pourriez être homosexuel, car ce serait de s'écarter radicalement des principes de base de la religion.

Le sénateur Joyal: Autrement dit, je ne pourrais être musulman si j'étais gai ou lesbienne?

M. Mobarak Ali: On ne saurait dire qu'on est à la fois musulman et gai. Ce serait comme dire: «je suis musulman, mais je ne crois pas en Dieu ni à la prière.»

Les activités sexuelles comme la fornication et l'adultère sont blâmables et prises au sérieux par l'Islam. Je présume que les autres religions font de même. Les enseignements ne font pas de compromis. Si vous êtes homosexuel, gai, quel que soit le nom que vous choisissez, c'est une transgression fondamentale de la doctrine de la religion. Ce serait une situation impossible. Si vous étiez un vrai musulman, vous ne vous appelleriez pas «gai». Vous ne pourriez vous trouver dans une situation difficile parce qu'à titre de musulman vous ne pourriez l'être. À titre de musulman, je ne consomme pas d'alcool et je ne commets pas l'adultère, je ne pourrais être gai et ainsi de suite. C'est logique.

Le sénateur Joyal: Autrement dit, la différence majeure entre l'Islam et le catholicisme romain, c'est que le catholicisme romain enseigne, si je ne m'abuse, qu'une personne gaie est considérée comme quelqu'un qui a besoin d'une aide et d'un soutien moraux, et qui serait toujours la bienvenue à l'intérieur de l'Église, même si l'homosexualité est un péché. Toutefois, la personne ne pourrait pas, du seul fait d'être gaie, ne pas être catholique. Si je comprends bien vos enseignements, si j'étais homosexuel, gai ou lesbienne, je ne pourrais dire que je suis musulman.

M. Mobarak Ali: À cette étape de la chose. Toutefois, il est également correct de dire que si vous étiez musulman et que vous deveniez homosexuel, gai ou lesbienne, selon le cas, vous auriez droit à des conseils. On jugerait que vous avez un grand besoin de conseils, de direction, de soutien moral.

Dans l'Islam, vous avez le droit de choisir. Vous auriez fait un choix, dont vous êtes responsable.

If you insist in being what you wish to be, and if that contravenes the tenets of the faith, then you cannot have it both ways. You will have to be what you are, by your own choice, but you cannot claim to be a Muslim. You would be counselled and given all the support, all the help, to assure you or to assist you in not making a choice that contravenes your fundamental teachings and belief system.

Senator Joyal: That is fundamentally why you ask us to vote against this bill, something which previous witnesses have not asked us to do. They have asked us to include the definition of marriage as it presently stands in the common law, in the various clauses of the omnibus bill.

Dr. Mobarak Ali: Yes, as Muslims that is our request. Our reasoning is not based on what the status of a gay Muslim would be. We believe that this bill is sending the wrong signals. Under it, marriage loses its value. You can derive marriage-like benefits without being married in the sense that Islam and other religions define it as a heterosexual relationship; not a common law heterosexual relationship, and clearly not a homosexual or lesbian relationship, or any other form of sexual relationship. We believe that this bill undermines the institution of marriage and family, and the traditions and core values of society. For these reasons we suggest that it is wrong.

We believe that the reasons in favour of this bill based on equity and human rights are a farce and that they confound the issue. They are a pretence.

There are perhaps hundreds of thousands of immigrants in Canada who are not citizens. They helped to build this country. They are still here and they will die here. Why not give them citizenship rights and passports? With all due respect, we all know that that will not happen until they decide to change their status and become Canadian citizens. They cannot benefit as Canadian citizens while they are still landed immigrants, even if they live here until they die. On that principle, if this bill is about fairness, let us open the door wide.

What about polygamy? In our faith, a Muslim is permitted to have four marriages proper; not mistresses. We have many concerns.

This bill is fundamentally flawed. It is only interested in rewarding and promoting a lifestyle that negates people, the family, society, and human existence. It is not right to promote and reward that by providing family rights, family privileges, and family benefits in the name of equity, human rights, and law. If we do that, all other groups should be included, although it is not our contention that they should be. In that way, it would make greater sense that this is about fairness. A mother and son living together, two brothers living together, or two school mates living together should have the same rights. This is going down the slippery slope to encourage all manner of corruption and confusion in society.

Si vous insistez pour être ce que vous souhaitez être et que cela contrevient aux principes de base de la religion, vous ne pouvez jouer sur les deux tableaux. Vous allez devoir être ce que vous êtes, du fait de votre propre choix, mais sans prétendre être musulman. Vous auriez droit à des conseils et à tout le soutien voulu, à toute l'aide nécessaire, pour vous rassurer ou pour vous aider à ne pas faire un choix qui contrevient aux enseignements fondamentaux et au système de croyances fondamentales.

Le sénateur Joyal: Fondamentalement, c'est pourquoi vous nous demandez de rejeter ce projet de loi, chose que les témoins précédents ne nous ont pas demandé de faire. Ils nous ont demandé d'inclure la définition d'un mariage, tel qu'elle se présente actuellement dans la common law, dans les divers articles du projet de loi omnibus.

M. Mobarak Ali: Oui, c'est notre demande, en tant que musulmans. Notre raisonnement ne découle pas de ce que serait le statut d'un musulman gai. Nous croyons que ce projet de loi envoie un mauvais message. Le mariage y perd de la valeur. On peut tirer des avantages de type matrimonial sans se marier au sens où l'Islam et les autres religions l'entendent, c'est-à-dire une union hétérosexuelle; non pas une union de fait hétérosexuelle, et surtout pas une union homosexuelle ou lesbienne, ou quelque autre forme que ce soit de relation sexuelle. Nous croyons que ce projet de loi mine l'institution du mariage et de la famille, et les traditions et valeurs fondamentales de la société. Pour ces raisons, nous affirmons qu'il est blâmable.

Nous croyons que les raisons invoquées pour appuyer ce projet de loi, soit l'équité et les droits de la personne, constituent une farce et qu'elles ne servent qu'à brouiller la question. Elles servent de prétexte.

Il y a peut-être au Canada des centaines de milliers d'immigrants qui ne sont pas citoyens canadiens. Ils ont aidé à bâtir le pays. Ils sont ici et ils vont mourir ici. Pourquoi ne pas leur accorder le passeport et les droits propres au citoyen? Sauf tout le respect que je vous dois, nous savons tous que cela ne se produira pas tant qu'ils n'auront pas décidé de changer leur statut et de devenir citoyens canadiens. Ils ne peuvent bénéficier de la qualité des soins canadiens au moment où ils sont simples immigrants ayant reçu le droit d'établissement, même s'ils vivent ici jusqu'à la mort. En fonction de ce principe, si le projet de loi prend pour critère l'équité, alors ouvrons la porte toute grande.

Et qu'en est-il de la polygamie? Notre religion nous permet d'avoir quatre mariages en bonne et due forme, pas quatre maîtresses. Nos préoccupations sont nombreuses.

Ce projet de loi comporte des lacunes fondamentales. Il ne vise qu'à récompenser et à promouvoir un mode de vie qui nie l'existence des gens, de la famille, de la société, qui nie l'existence humaine. Il ne faut pas promouvoir et récompenser cela en prévoyant des droits familiaux, des privilèges familiaux et des prestations familiales au nom de l'équité, des droits de la personne et du droit. Si nous faisons cela, tous les autres groupes devraient être inclus, même si nous ne prétendons pas qu'ils devraient l'être. De cette façon, il serait plus logique de dire que cela est une question d'équité. Une mère et un fils qui vivent ensemble, deux frères qui vivent ensemble, deux étudiants qui

At stake here is the undermining of family, traditions, and marriage itself. The signals it sends are wrong. To expand on my analogy, there would be no need for an immigrant to go through the formal process to become a citizen and obtain a passport. It would be their right, because it is a human right. It is equality.

I used many analogies in our presentation to show that we cannot claim with any validity that it is an issue of equality, equity or human rights, because there are many other groups that are deserving of the same treatment. We cannot single out only homosexuals to give privileges of which other groups are also deserving.

Senator Joyal: I do not agree that the judgments of the Supreme Court of Canada and the various courts of the country which have dealt with the issue of recognizing the equality of citizens are farcical. I take exception to that. As you know very well, there have been many judgments in the last 15 years on issues related to non-discrimination against people who have decided to live as they choose in accordance with their own principles and beliefs. You will understand, from the various witnesses that we have heard today, that there is not only one way of being Canadian. There are many ways, and each way is equal before the law, and each Canadian is equal before the law. That is the basis of the bill.

We have heard from you and from previous witnesses that this bill sends the wrong signal to Canadians. I should like to ask Mr. Doyle and Mr. Fairley for their responses to that.

Mr. Fairley: I think the legislation sends exactly the opposite type of signal. I counsel people who have been separated from their families because their parents have been told that they should not accept their children as gay or lesbian people. I have a close friend who is a member of our denomination who performs covenanting ceremonies for couples. We also perform heterosexual marriages. I have a friend whose family has been divided by her choice to enter into this type of relationship because her father does not accept her as a lesbian, although her mother does. She was not able to call her mother on Mother's Day because her father has blocked calls from her phone number.

The voice of Parliament speaking to Canadians sends a strong message that we do form relationships that are possible to recognize and the standard for us will be the same as applies to opposite sex couples. It sends a very strong message that our relationships are equal before the law.

Mr. Doyle: In response to Canadians, and particularly members of the United Church who would question the position of the United Church, and certainly there are members who would, I would reiterate the presentation that I made.

vivent ensemble devraient avoir les mêmes droits. Cela nous met sur la pente glissante qui encouragera toutes sortes de corruption et de confusion dans la société.

Il s'agit ici de miner la famille, les traditions et le mariage lui-même. Le message transmis est condamnable. Pour poursuivre l'analogie, l'immigrant n'aurait pas besoin de se prêter aux formalités nécessaires pour devenir citoyen et obtenir un passeport. Ce serait son droit, puisque ce serait un droit fondamental. C'est une question d'égalité.

Durant mon exposé, j'ai employé de nombreuses analogies pour démontrer que nous ne pouvons prétendre avec une quelconque légitimité que c'est là une question d'égalité, d'équité ou de droits de la personne, car il existe de nombreux groupes qui méritent le même traitement. Nous ne pouvons choisir d'accorder aux seuls homosexuels des privilèges que d'autres groupes méritent aussi.

Le sénateur Joyal: Je ne suis pas d'accord pour dire que les jugements de la Cour suprême du Canada et des divers tribunaux du pays qui ont eu à se pencher sur la question de la reconnaissance de l'égalité des citoyens constituent une farce. Cela m'indigne. Comme vous le savez très bien, il y a eu depuis quinze ans un grand nombre de jugements sur des questions reliées à la non-discrimination envers les gens qui ont décidé de vivre comme ils le veulent, conformément à leurs propres principes et à leurs propres croyances. Vous comprendrez, à écouter les divers témoins que nous avons accueillis aujourd'hui, qu'il n'y a pas une seule et unique façon d'être canadien. Il y a bien des façons, et chacune est égale devant la loi, et tous les Canadiens sont égaux devant la loi. C'est cela qui est le fondement du projet de loi.

Nous vous avons entendu dire, comme des témoins précédents, que ce projet de loi envoie un mauvais message aux Canadiens. J'aimerais savoir ce qu'en pensent MM. Doyle et Fairley.

M. Fairley: Je pense que la loi envoie exactement le message contraire. Je compte dans ma clientèle des gens qui ont été séparés de leur famille parce que leurs parents se sont fait dire qu'ils ne devraient pas accepter que leurs enfants soient des gais ou des lesbiennes. J'ai un ami proche qui est membre de notre confession et qui célèbre des cérémonies d'union pour les couples. Nous célébrons aussi des mariages hétérosexuels. J'ai une amie dont la famille a été divisée parce qu'elle a choisi de vivre ce type de relation; son père n'acceptait pas qu'elle soit lesbienne, mais sa mère, elle, l'acceptait. Eh bien, elle n'a pas été capable de téléphoner à sa mère pour la Fête des Mères parce que son père avait bloqué les appels provenant de son numéro de téléphone.

La voix du Parlement envoie aux Canadiens un message sans équivoque, selon lequel nous formons des relations qu'il est possible de reconnaître et selon lequel la norme qui s'applique à nous sera la même que celle qui s'applique aux couples dont les membres sont de sexe opposé. Elle envoie un très solide message selon lequel notre relation est égale devant la loi.

M. Doyle: En réponse aux Canadiens et aux membres de l'Église unie qui remettraient en question la position de l'Église unie — et il y a certes des membres qui le feraient — j'aimerais répéter le commentaire que j'ai fait.

First, you may not agree or understand gays and lesbians, but the fact is that they exist and they are entitled to equal human rights. You may not agree with or understand their relationships, but you must agree with the position of the church that we should encourage their relationships as being long-term, monogamous ones. You may not agree with their relationships, but when such relationships where there has been financial dependency break down, there should be recourse to financial support from the other spouse, rather than one person being left destitute for government to support.

I suggest that those are three bases that are clear, easy to understand, and very difficult to disagree with.

Mr. Fairley: It also sends a strong signal that Parliament is prepared to act in ways that will promote equality and justice in society.

I would encourage members of the Muslim communities, if they feel that in any way, their rights or their religious freedoms are being impinged upon to avail themselves of the remedies that are made possible by the same laws by which this argument is being put forward today. I wish them every success. That is the message — that this is a Parliament, and this is the Senate and they uphold the fundamental values of our society. I believe that all Canadians can rejoice that we have a parliamentary system that works. We have a Constitution that is respected. I would be excited about getting a passport for that kind of country too.

Dr. Ali: That is precisely the wrong signal that we are sending. We do not wish to train our children and the future generation to believe that it is a normal to be homosexual. If such a relationship exists, we do not say that they do not have a right — this should also be clear from the Muslim community to you — to make that choice. I think I suggested that in my answer to your initial question. They have to take the consequences for their choice. They cannot make a choice that contravenes the moral majority — the rules — and then, at the same time, come back and extract benefits from the system. If we use this argument, we can say that the addict, whether a drug addict, alcoholic or cigarette smoker, has similar rights. Rather than counselling them into changing their habits and ways for their own betterment and the benefit of society, we reward them and give them incentives to continue along this line. This is precisely the wrong signal being sent.

We recognize that this is a special group of people. They have unique needs. We are not saying that they are not free to be homosexuals. For example, as is the difference between citizens and immigrants. Both have rights but only the citizen can vote and have a passport as it states in the Canadian Constitution. I would be proud of Canada if all the immigrants here, right now, can vote and have a passport. Then we are talking equality and talking

Tout d'abord, vous pouvez ou non comprendre les gais et les lesbiennes et être d'accord avec eux, mais ils existent bel et bien et devraient avoir les mêmes droits que tout le monde. Vous pouvez ne pas comprendre leur relation ou ne pas être d'accord avec elle, mais il vous faut adopter la position de l'Église selon laquelle nous devrions les encourager à vivre une relation monogame et durable. Vous pouvez ou non être d'accord avec leur relation, mais lorsqu'il y a rupture d'une telle relation où il y avait dépendance financière, un conjoint devrait pouvoir obtenir un soutien financier de la part de l'autre conjoint, plutôt que d'être laissé dans la détresse et que le gouvernement doive s'occuper de lui procurer un soutien.

Selon moi, ce sont là trois principes clairs, faciles à comprendre et avec lesquels il est difficile de ne pas être d'accord.

M. Fairley: Cela envoie également un solide message selon lequel le Parlement est prêt à agir de façon à promouvoir l'égalité et la justice dans la société.

J'incite les membres des communautés musulmanes à se prévaloir, s'ils estiment que leurs droits et leur liberté religieuse sont d'une façon ou d'une autre violés, des recours que prévoient les lois en vertu desquelles les arguments sont présentés aujourd'hui. Je leur souhaite de réussir. C'est le message — nous sommes ici au Parlement, nous sommes ici au Sénat et ce sont eux qui maintiennent les valeurs fondamentales de notre société. J'estime que tous les Canadiens peuvent être heureux de pouvoir compter sur un régime parlementaire qui fonctionne. Nous avons une constitution qui est respectée. Moi aussi je serais heureux de détenir un passeport d'un pays de ce genre.

M. Mobarak Ali: C'est précisément le mauvais message que nous envoyons. Nous ne voulons pas amener nos enfants et la prochaine génération à croire qu'il est normal d'être homosexuel. S'il y a des gens qui vivent une telle relation, ne nous disons pas qu'ils n'en ont pas le droit — ce devrait aussi être pour vous un message clair de la communauté musulmane — qu'ils n'ont pas le droit de faire ce choix. Je pense que j'ai laissé entendre cela dans ma réponse à votre première question. Ils doivent assumer les conséquences de leur choix. Ils ne peuvent faire un choix qui contrevient à celui de la majorité bien-pensante — qui établit les règles — puis revenir pour obtenir des avantages supplémentaires de la part du système. Si nous nous servons de cet argument, nous pouvons dire que les gens qui ont une dépendance — qu'il s'agisse de toxicomanes, d'alcooliques ou d'adeptes du tabac — ont des droits semblables. Plutôt que de leur offrir un counselling pour les amener à changer leurs habitudes, à s'améliorer et à procurer des avantages à la société, nous les récompensons et les poussons à poursuivre dans la même voie. C'est précisément le mauvais message qui est envoyé.

Nous reconnaissons que ces personnes appartiennent à un groupe particulier. Leurs besoins sont uniques. Nous ne disons pas qu'ils ne sont pas libres d'être homosexuels. Par exemple, il y a une différence entre des citoyens et des immigrants. Les deux ont des droits, mais seuls les citoyens peuvent voter et posséder un passeport, comme le prévoit la Constitution canadienne. Je serais fier du Canada si tous les immigrants ici au pays pouvaient voter

justice. Do not single out homosexual issues — put the issue before Parliament.

The Chairman: Dr. Ali, I do not believe that there is a country in the world that allows recent immigrants to immediately become citizens. In Canada, we believe very much in the rule of the law and we abide by the rule of law. The laws of the land, right now, say that you can apply after three years and you must be here five years before you can become a citizen.

Senator Beaudoin: Now it is three years.

Senator Cools: Dr. Ali has suggested that homosexuality is a choice, that people can choose whether they wish to be homosexual or not. This is a question that has not been addressed by this committee and probably will not be addressed because, as some of the witnesses have mentioned previously, we have this legislation but there has been remarkably little debate or study on any of these issues in the Parliament of Canada. I belong to the group who believe that many of these issues really need serious support.

Mr. Fairley, you made the point that this bill will alleviate shame and despair on the part of many homosexual people. I think all of us around this table are well aware of the tensions that occur in families, quite often because one or more men or women are homosexual. In the example that you gave — about the individual who could not speak to his mother — there are many like that. There is no doubt about that. In the case of that individual, I want to know: How will this bill alter that? I ask that question because, around this table and throughout the discussion, there is an emphasis to keep morality out of the debate, to take morality out of Parliament and deal with law. However, based on what you were saying law and morality should be joined — you are saying the opposite. You implied that this bill will bring morality and moral acceptance to the case that you have described — the individual that you know, who cannot communicate with their parents. There are many cases like that, dozens and dozens of them.

I would like you to address this question of law and morality. I do not know if Reverend Brent Hawks is still at the church but this is an important question. What are we dealing with here? Are we dealing with morality? Are we proposing law that you support because you believe it will bring a moral standard?

Mr. Fairley: I believe that you asked me three questions. I will work backward.

I believe that this law will put in place a set of facts about the nature of relationships that exist between opposite-sex couples and same-sex couples. Those legal facts will guide people, like my friend's parents, in making moral decisions. This is not a law that is infused or motivated out of morality, but rather it is a law that creates circumstances from which people can make their own moral choices. I believe that answers your second question.

et avoir un passeport dès maintenant. Alors nous parlerions d'égalité et de justice. Ne parlez pas seulement des problèmes des homosexuels: portez la question devant le Parlement.

La présidente: Monsieur Ali, je ne crois pas qu'il y ait un pays au monde qui permette à des immigrants de fraîche date de devenir immédiatement citoyens. Au Canada, nous croyons beaucoup à la règle de droit, et nous la respectons. À l'heure actuelle, les lois du pays disent que vous pouvez présenter une demande après trois ans et que vous devez être ici depuis cinq ans avant de pouvoir devenir citoyen.

Le sénateur Beaudoin: C'est maintenant trois ans.

Le sénateur Cools: M. Ali donne à entendre que l'homosexualité est un choix, que les gens peuvent choisir de devenir ou non homosexuels. Voilà une question qui n'a pas été abordée par le comité et qui ne le sera probablement pas parce que, comme l'ont mentionné plus tôt certains témoins, nous devons examiner le projet de loi, mais il y a eu remarquablement peu de débats ou d'études qui ont été faits sur l'une ou l'autre de ces questions au Parlement du Canada. J'appartiens au groupe selon qui nombre de ces questions doivent vraiment obtenir un solide soutien.

Monsieur Fairley, vous avez déclaré que ce projet de loi permettra à nombre d'homosexuels de se débarrasser de la honte et du désespoir. Je pense que tout le monde assis ici autour de la table est bien conscient des tensions qui se produisent dans les familles, souvent en raison de l'homosexualité de l'un ou l'autre de leurs membres. Dans l'exemple que vous avez donné — au sujet de la personne qui ne pouvait parler à sa mère — il y a bien des gens comme ça. Cela ne fait aucun doute. Dans le cas de cette personne, j'aimerais savoir ce qui suit: en quoi ce projet de loi modifiera-t-il la situation? Je pose cette question parce que, autour de la table et dans toute la discussion, on insiste pour évacuer la moralité du débat et ne s'attacher qu'à la loi. Cependant, d'après ce que vous disiez, la loi et la moralité devraient ne faire qu'un — et voilà que vous dites l'opposé. Vous nous disiez que ce projet de loi ferait ressortir les valeurs morales du cas que vous avez décrit — celui de la personne que vous connaissez qui ne pouvait communiquer avec ses parents. Il y a bien des cas comme ceux-là, des dizaines et des dizaines de cas semblables.

J'aimerais que vous nous parliez de cette question de droit et de moralité. Je ne sais pas si le révérend Brent Hawks est toujours à l'église, mais il s'agit d'une question importante. À quoi avons-nous affaire dans ce cas? Parlons-nous de moralité? Est-ce que nous proposons des lois que vous appuyez parce que vous croyez qu'elles établiront une norme morale?

M. Fairley: Je pense que vous m'avez posé trois questions. J'y répondrai dans l'ordre inverse.

Je pense que cette loi établira un ensemble de faits concernant la nature des relations qui existent dans des couples dont les membres sont de sexe opposé et dans d'autres couples où ils sont de même sexe. Ces faits juridiques guideront les gens, comme les parents de mon amie, pour les aider à prendre des décisions d'ordre moral. Ce n'est pas une loi qui découle d'un précepte de moralité; il s'agit plutôt d'une loi qui engendre une situation à

Your first question was: Is it a choice whether or not to be gay? I honestly do not know. It does not feel like a choice for me or a lot of people I talk to. If it is a choice, I would argue that it is probably a choice that is analogous as to whether one practices one particular faith tradition or another; whether one chooses to become married or not; or whether one chooses to become a member of a certain political party or another. In which case, gay or lesbian Canadians would still enjoy the same protections under the laws of Canada based upon, again, marital status, political affiliation, and these other grounds. Even if it is a choice, and my personal experience is that it is not, that does not obviate the protection and the guarantees that we enjoy as citizens under the Charter.

Senator Cools: This is a question that remains largely unanswered. Do rights under the Charter accrue to people as human beings or do they accrue to sexuality? In other words, do rights accrue to homosexual persons as human beings or do rights accrue because of their homosexuality? There is a big difference.

Mr. Fairley: I am not a constitutional lawyer.

Senator Cools: What has troubled me with this bill is that I do not understand why the government cannot frame legislation that can satisfy the interests of the societal needs of this country. I do not understand why the government could not frame a piece of legislation that can deliver what it claims to be, its interests — benefits — without, at one and the same time, invoking the wrath of other segments of the community.

Mr. Doyle: I will attempt to answer, senator. Certainly, I have to walk a fine tightrope between my position here on behalf of the United Church of Canada, representing decisions that they have made, and my personal opinion, which probably is not worth an awful lot to the Senate.

If the question relates to the definition of conjugal, it would be easy for the government to include a definition of conjugal in the legislation. Certainly, that would be subject to interpretation by the courts in different situations as they arise over time.

The problem to this time in so many situations for anybody who is making a claim of discrimination — and the example we are dealing with today are gays and lesbians — is that, in order to get relief, they must incur many personal costs to bring a matter before the courts. From the individual's point of view, I would suggest that it is much better if the legislation is as clear as possible.

I do not know that the legislation could be drafted sufficiently so that it does not incur wrath and it satisfies everybody. I wonder if that is possible in Canada which is a pluralistic country with enormous diversity.

The experience of the United Church, which is a denomination of diversity, is that, perhaps, that is not possible, but it attempts to do that by different decision-making processes rather than the

partir de laquelle les gens peuvent faire leurs propres choix moraux. Je pense que cela répond à votre deuxième question.

Votre première question était celle-ci: a-t-on le choix ou non de devenir homosexuel? Honnêtement, je ne sais pas. À mes yeux et à ceux de bien des gens à qui je parle, cela ne semble pas être un choix. S'il s'agit bel et bien d'un choix, ce serait selon moi probablement un choix analogue à ceux que doit faire une personne à diverses étapes de sa vie: adopter une religion particulière, se marier ou choisir de devenir membre d'un parti politique. Si c'est le cas, les gais et les lesbiennes du Canada auraient toujours droit aux mêmes mesures de protection prévues dans les lois du Canada en fonction, là encore, de l'état civil, de l'affiliation politique et d'autres choses du genre. Même si c'est mon choix, et d'après mon expérience personnelle, ce n'en est pas un, cela n'élimine pas l'impératif de protection et de garanties que nous accordons à tous les citoyens en vertu de la Charte.

Le sénateur Cools: Il s'agit d'une question pour laquelle il n'y a en grande partie pas encore de réponse. Les droits issus de la Charte sont-ils accordés aux gens parce qu'ils sont des autres humains ou relèvent-ils de la sexualité? Autrement dit, est-ce que les homosexuels ont des droits parce qu'ils sont des êtres humains ou parce qu'ils sont des homosexuels? Il y a une grosse différence.

M. Fairley: Je ne suis pas un avocat de droit constitutionnel.

Le sénateur Cools: Ce qui me trouble dans ce projet de loi, c'est que je ne comprends pas pourquoi le gouvernement ne peut établir de mesures législatives qui satisfont aux intérêts sociaux de notre pays. Je ne comprends pas pourquoi le gouvernement ne peut établir un texte législatif qui fait ce qu'il est censé faire, avec ses intérêts — ses avantages — sans, en même temps, provoquer la colère d'autres parties de la collectivité.

M. Doyle: Je vais risquer une réponse, sénateur. Bien sûr, il faut que je trace une mince ligne entre ma position ici au nom de l'Église unie du Canada, pour représenter les décisions qu'a prises l'Église, et mon opinion personnelle, qui ne vaut probablement pas grand-chose pour le Sénat.

Si la question avait trait à la définition de «relation conjugale», il serait facile pour le gouvernement d'en inclure une définition dans la loi. Bien sûr, elle devrait être soumise à l'interprétation des tribunaux, selon les diverses situations qui se produisent avec le temps.

Jusqu'ici, le problème dans tant de situations où une personne prétend avoir été victime de discrimination — par exemple les gais et les lesbiennes dont nous parlons aujourd'hui — c'est que, pour obtenir réparation, elles doivent dépenser beaucoup de leur argent personnel pour porter l'affaire devant les tribunaux. Sur le strict plan de la personne, il serait préférable selon moi que le texte soit aussi clair que possible.

Je ne sais pas si le texte législatif pourrait être rédigé d'une façon qui ne déclenche pas la colère et qui satisfasse tout le monde. Je me demande si c'est possible au Canada, pays pluraliste où la diversité est très marquée.

Selon l'expérience de l'Église unie, confession qui accueille les gens les plus divers, cela n'est peut-être pas possible, ce qui ne l'empêche pas de tenter d'y arriver par divers processus

normal, democratic decision-making processes that are more feminist and try to obtain a conciliatory decision and take into account many different opinions rather than people voting as they choose. I do not know that that is what will happen in this situation.

Senator Cools: Mr. Doyle, many opinions and many ideas were put before the minister. One of the questions that I keep asking is: How is a conjugal relationship determined? In the instance of a marriage, the marriage certificate is there. In the instance of this sort of loosely worded sort of situation, how is that determination made? If two individuals live together, one can say, "We have a conjugal relationship," and the other can say, "We do not."

It is not as though this particular law was drawn in a way that one could obtain from these individuals their own declarations. I do not understand why the minister did not choose the options. Many proposals were put before the minister, domestic partnerships and others. There is a raft of options. This is the one that was chosen. This is the one that I cannot support — these particular words, because they are so vague.

What happens, for example, in the instance of individuals who may have two or three conjugal relationships going at the same time? What I cannot fathom, and no one will tell me, is what a conjugal relationship is, and how the existence of such a relationship is determined. No one will tell me that.

Mr. Doyle: I am not intimately familiar with the bill but, from a practical point of view, my assumption is that, if I am living in a conjugal relationship with my partner, and I want to declare that relationship for the purposes of my income tax filing, I would declare that on the income tax return the same as common law partners of opposite sex do today. Different statutes today have different requirements. You may have to sign a statutory declaration under the Canada Pension Plan legislation. My assumption is that it will work in the same way.

The confusion that you indicated in relation to the definition of "conjugal" already exists in the Divorce Act. Under the Divorce Act, often the date of separation is determined as being the date on which one person moves out. However, it is possible, under the Divorce Act and previously decided decisions of the court, to live separate and apart under the same roof. Thus, parties can indicate that and then some of the same types of issues are taken into account. How does the community perceive the relationship? Were the community and family members aware that these people were separated under the same roof, or are they just saying that? It is the same type of inquiry.

Senator Cools: You raise an interesting example, although I do not think it is a good enough example. Mr. Trudeau passed a bill many years ago and said that the state should not be in the bedrooms of the nation.

décisionnels plutôt que par les processus habituels de prise de décision démocratique qui sont plus féministes et tentent de déboucher sur une décision axée sur la conciliation et de tenir compte de nombreuses opinions différentes plutôt que de recourir à un appel aux voix. Je ne sais pas si c'est ça qui va se produire dans cette situation.

Le sénateur Cools: Monsieur Doyle, de nombreuses opinions et idées ont été exprimées devant la ministre. L'une des questions que je continue de poser est la suivante: comment détermine-t-on l'existence d'une relation conjugale? Lorsqu'il y a le mariage, le certificat de mariage l'établit. Dans le cas qui nous occupe, où une certaine situation est définie de façon très lâche, comment détermine-t-on s'il y a relation conjugale? Si deux personnes vivent ensemble, l'une peut dire: «Nous vivons une relation conjugale», tandis que l'autre peut dire «Non, ce n'est pas le cas.»

Ce n'est pas comme si le projet de loi qui nous occupe avait été rédigé de telle façon qu'on puisse obtenir de la part de ces personnes leur propre déclaration. Je ne sais pas pourquoi la ministre n'a pas choisi les options. Nombre de propositions lui ont été faites, des partenariats familiaux, entre autres. Elle a toute une panoplie de choix. Voilà la solution qu'elle a choisie. C'est celle que je ne peux appuyer — ce libellé particulier, parce qu'il est si vague.

Qu'est-ce qui arrive, par exemple, dans le cas où une personne peut avoir deux ou trois relations conjugales qu'elle mène de front? Ce que je n'arrive pas à comprendre, et ce que personne ne peut m'expliquer, c'est la nature d'une relation conjugale et comment l'existence d'une telle relation est déterminée. Personne ne peut me dire cela.

M. Doyle: Je ne suis pas très familiarisé avec le projet de loi, mais en pratique, je crois que si je vis une relation conjugale avec un conjoint et que je déclare cette relation à des fins fiscales, je déclarerais cela sur mon formulaire d'impôt de la même façon que les conjoints de fait de sexe opposé le font aujourd'hui. Les lois différentes d'aujourd'hui ont des exigences différentes. Vous pouvez devoir signer une déclaration solennelle en vertu du Régime de pensions du Canada. Selon moi, cela fonctionnerait de la même façon.

La confusion que vous avez signalée au sujet de la définition de «relation conjugale» existe déjà dans la Loi sur le divorce. En vertu de cette loi, on détermine souvent la date de séparation comme étant celle où l'un des deux conjoints quitte le foyer conjugal. Cependant, il est possible en vertu de la Loi sur le divorce et de décisions antérieures du tribunal de vivre séparément sous un même toit. Par conséquent, les parties peuvent mentionner ce fait, et quelques choses du genre sont alors prises en considération. Comment la collectivité perçoit-elle la relation? La collectivité et les membres de la famille savaient-ils que ces personnes vivaient séparées sous un même toit, ou est-ce du oui-dire? C'est le même genre de question.

Le sénateur Cools: Votre exemple est intéressant, mais je ne pense pas que nous puissions l'utiliser. M. Trudeau a adopté un projet de loi il y a bien des années et a déclaré que l'État n'a pas d'affaire dans le lit des citoyens.

I see this bill as bringing the state full-force into the bedrooms of the nation. To that extent, I see the proposed legislation as retroactive. I want you to know that I am not easily persuaded or dissuaded by any accusations of being homophobic, not me.

Mr. Doyle: I do not hear what you are saying as being homophobic, but I do not agree with you.

Senator Cools: That is fine. What I am trying to say is that the legislation should be framed so that, as in marriage, it is obligations in relationships, it is commitment that is being legislated — a voluntary commitment made between partners, rather than lust, sex or carnal activity. I know of no other legislation that has been so drawn, where benefits accrue, based on carnal or sexual activity. Benefits should accrue from obligations freely given.

I may be a little off the wall. What I am trying to say is that it is commitment and obligation that society honours, not sexual activity.

Mr. Doyle: I do not disagree with that at all. I would suggest that this legislation is not saying that. Whether two people in a conjugal relationship are having sex or not is only one factor outlined in the definition to which I previously referred.

Senator Cools: You agree with me. That is the way it should be written.

Mr. Doyle: Perhaps that is true. In the City of Winnipeg, I know various gay couples who have been together for 15, 20, or 35 years. I do not know whether they have sex or not and nobody is asking. However, there is no doubt in my mind, based upon that definition, that they live in a conjugal relationship.

Senator Cools: That is my problem. This law asks that question. Someone will have to make that determination. That is the problem that I have with this bill. The only thing I am speaking about in this law is those three or four words. There is a way that it could have been done better.

The Chairman: Were the same objections not raised in the context of the introduction of opposite-sex common law benefits?

Senator Cools: Which objections?

The Chairman: The ones which you are making, Senator Cools.

Senator Cools: Are you talking about 30 years ago? I do not understand the question. Please put the question again.

The Chairman: The objections on this ground that the state does not belong in the bedrooms of the nation was not raised as part of the objections when benefits were extended to opposite sex common law couples.

Senator Cools: If we want to go into this issue, let us dig deep. I was not on the ground floor on that.

Selon moi, ce projet de loi fera entrer l'État dans la chambre à coucher des citoyens. En ce sens, je considère que le projet de loi est rétroactif. Je tiens à souligner qu'on n'arrive pas à me faire changer d'idée simplement en m'accusant d'être homophobe, pas moi.

Mr. Doyle: Je ne comprends pas ce que vous voulez dire par des accusations d'homophobie, mais je ne suis pas d'accord avec vous.

Le sénateur Cools: Très bien. Ce que j'essaie de dire, c'est que le projet de loi devrait être rédigé de telle façon que, comme pour le mariage, ce sont les obligations inhérentes aux relations, autrement dit l'engagement, qui sont légiférées — un engagement volontaire pris entre partenaires, plutôt que le vice, le sexe ou une activité charnelle. Je ne connais aucune autre loi qui ait été rédigée de la sorte, qui procure des avantages en fonction d'une activité charnelle ou sexuelle. Les avantages devraient découler d'obligations librement accordées.

Peut-être que je suis un peu à côté du sujet. Ce que j'essaie de dire, c'est que l'engagement et l'obligation sont reconnus comme louables par la société, pas l'activité sexuelle.

Mr. Doyle: Je suis loin d'être en désaccord avec vous. Selon moi, le projet de loi qui nous occupe ne dit pas cela. Le fait que deux personnes qui vivent une relation conjugale aient des relations sexuelles ou pas n'est qu'un seul des facteurs décrits dans la définition à laquelle j'ai fait allusion plus tôt.

Le sénateur Cools: Vous êtes d'accord avec moi. C'est ainsi qu'il devrait se lire.

Mr. Doyle: Peut-être. À Winnipeg, je connais beaucoup de couples gais dont les membres sont ensemble depuis 15, 20 ou 35 ans. Je ne sais pas s'ils ont des relations sexuelles, et personne ne leur pose la question. Cependant, il n'y a pas de doute dans mon esprit que, selon cette définition, ils vivent dans une relation conjugale.

Le sénateur Cools: Selon moi, c'est là le problème. Cette loi pose cette question. Quelqu'un devra prendre la décision. Voilà le problème que je vois dans ce projet de loi. La seule chose dont je parle à propos de cette loi concerne ces trois ou quatre mots. Il y aurait eu une meilleure façon de faire.

La présidente: Les mêmes objections n'ont-elles pas été soulevées en ce qui concerne l'octroi de prestations aux conjoints de fait de sexe opposé?

Le sénateur Cools: Quelles objections?

La présidente: Celles que vous formulez, sénateur Cools.

Le sénateur Cools: Vous parlez d'il y a trente ans? Je ne comprends pas la question. Pourriez-vous la reformuler?

La présidente: Les objections selon lesquelles l'État n'a pas d'affaire dans la chambre à coucher des citoyens n'ont pas été soulevées lorsque les prestations ont été appliquées aux conjoints de fait de sexe opposé.

Le sénateur Cools: Si nous voulons commencer à parler de cela, il nous faudra aller plus loin. Je n'avais pas la parole à ce sujet.

The Chairman: I should put the question to the gentlemen who are before us.

Senator Cools: Sorry, I thought you were putting the question to me.

Mr. Fairley: I have some language which defines conjugal relationships which, based on your previous comments, senator, will not satisfy you, so I will not repeat it. However, the societal perception of a couple is one of the key factors in determining whether or not they are in a conjugal relationship.

We all have friends whom we recognize as roommates. We have other friends whom we recognize as obviously in a conjugal relationship. The obligations are automatic under the bill, but to obtain the equal access to benefits afforded by this bill will require a public declaration of the status of the relationship, either through an employer or through government forms such as the tax return.

In many locations throughout the country, Mr. Doyle has discussed the lengths that the United Church of Canada, one of the most affirming churches of gay and lesbian people, still has to put in place systems that protect the identity of gays and lesbian employees because of discrimination against them.

In many jurisdictions throughout Canada, gays and lesbians fear identifying themselves openly as being in conjugal relationships. Whether or not this law is passed, there are still societal barriers in place that prevent gay and lesbian citizens from enjoying equality.

Senator Cools: That was where I began.

Mr. Fairley: We are dancing around the same table.

The Chairman: If there are no further questions, I thank you gentlemen for coming before us.

Honourable senators, we now have a panel from Naskapi Nation of Kawawachikamach. Welcome, gentlemen, and please proceed.

Mr. John Mameanskum, Director General, Naskapi Nation of Kawawachikamach: Madam Chairman, we understand you have had a long day and we want to respect that, so we will shorten our presentation. We hope you will read our entire brief later at your convenience.

The Naskapi band signed a comprehensive land claims agreement on January 31, 1978. It was the second comprehensive land claims agreement in Quebec, after the James Bay and Northern Quebec Agreement. Under section 7, the federal government undertook to adopt legislation for self-government for the Naskapi band of Quebec. Our submission in the House of Commons and here in the Senate rests on the treaty right for which we fought so long.

The Naskapi opposition to the proposed amendments has nothing to do with the stated purpose of Bill C-23. The Naskapi position is that section 25 of the Charter expressly gives

La présidente: Je devrais poser la question à ces messieurs qui sont devant nous.

Le sénateur Cools: Je suis désolée. Je pensais que vous me posiez la question.

M. Fairley: J'ai des mots pour définir les relations conjugales qui, si je me fie à vos commentaires antérieurs, sénateur, ne vous convaincront pas, de sorte que je ne vais pas les répéter. Cependant, la perception sociale d'un couple est l'un des principaux facteurs de l'existence ou de l'absence d'une relation conjugale.

Nous avons tous des amis que nous reconnaissons comme des colocataires. Nous avons d'autres amis en qui nous voyons manifestement des conjoints. Les obligations sont prévues automatiquement dans le projet de loi, mais pour obtenir un accès égal aux prestations prévues dans ce projet de loi, il faudra une déclaration publique de l'état de la relation, que ce soit par l'entremise d'un employeur ou par l'entremise de formulaires gouvernementaux comme la déclaration de revenu.

Dans bien des endroits partout au pays, M. Doyle a parlé en détail des mesures que l'Église unie du Canada, l'une des églises qui affirme le plus les droits des gais et des lesbiennes, doit encore mettre en place pour protéger l'identité de ses employés qui sont des gais ou des lesbiennes en raison de la discrimination dont ils font l'objet.

Dans de nombreuses administrations de partout au Canada, les gais et les lesbiennes ont peur de déclarer ouvertement qu'ils vivent une relation conjugale. Que ce projet de loi soit ou non adopté, il y aura encore des barrières sociales qui priveront les gais et les lesbiennes d'un accès à des droits civiques égaux.

Le sénateur Cools: C'est là que j'ai commencé.

M. Fairley: Nous parlons de la même chose.

La présidente: S'il n'y a pas d'autres questions, je vais vous remercier, messieurs, d'être venus nous parler.

Honorables sénateurs, nous avons maintenant une délégation de la Nation naskapie de Kawawachikamach. Messieurs, bienvenue. Nous vous écoutons.

M. John Mameanskum, directeur général, Nation naskapie de Kawawachikamach: Madame la présidente, nous savons que vous avez une longue journée devant vous et allons donc abréger notre exposé. Nous espérons que vous lirez intégralement notre mémoire au moment qui vous conviendra.

La Bande naskapie a signé un accord complet sur les revendications territoriales le 31 janvier 1978. C'était le deuxième accord du genre signé au Québec, après la Convention de la baie James et du Nord québécois. Conformément, à l'article 7, le gouvernement fédéral a entrepris d'adopter la loi sur l'autonomie gouvernementale pour la Bande naskapie du Québec. Le mémoire que nous avons présenté à la Chambre des communes et ici au Sénat aborde les droits issus de traités pour lesquels nous nous sommes battus si longtemps.

L'opposition des Naskapis aux modifications proposées n'a rien à voir avec l'objectif déclaré du projet de loi C-23. Les Naskapis estiment que l'article 25 de la Charte accorde expressément la

primacy to the Naskapi treaty rights over Charter rights, and that the proposed amendments to the Cree-Naskapi Act under Bill C-23 are therefore not required.

Further, the Naskapi position is that, if the government wishes to amend the Naskapi treaty rights under the Cree-Naskapi Act, it should first consult with the Naskapi and obtain Naskapi consent to the amendments. In this instance, the government made no effort to consult with the Naskapi prior to the introduction of Bill C-23 in the House of Commons.

The proposed amendments in Bill C-23 to the Cree-Naskapi (of Quebec) Act will contravene Naskapi treaty rights with regard to residence rights. Such amendments will contravene Naskapi treaty rights by giving the right to a new classification of non-Naskapi to reside on Category IA-N lands without authority from the Naskapi local government and without reference to Naskapi custom. The Naskapi do not claim a general exemption from the Charter. However, the amendments to the Cree-Naskapi Act are unwanted and unconstitutional because section 25 of the Charter protects treaty rights when they are incompatible with the Charter.

The Naskapi were not consulted on the amendments to the Cree-Naskapi Act prior to the tabling of Bill C-23. This dishonours the Crown in its dealings with the Naskapi. Moreover, once Parliament has adopted the amendments, it is clearly a ruse for the government to pretend that subsequent consultation with the Naskapi can have any meaning, assuming that the Naskapi would even agree to participate in the consultation at this stage.

That is where we will stop our presentation. We wanted to get to the point. We would again ask that you read our submission in its entirety. We are here to answer any questions you may have with respect to our position.

Senator Fraser: I am sorry, I have not seen your presentation and I am a little confused. I understand you think there has been, if you will, a jurisdictional infringement here, but what is the substance of your difficulties? What are the substantive clauses that concern you?

Mr. Robert Pratt, Legal Counsel, Naskapi Nation of Kawawachikamach: As we said before the Commons committee, the opinion on the substance of the amendments is a matter of debate within the Naskapi community, and there would have been consultation with the Naskapi community if it had been requested from the Naskapi community prior to the introduction of the bill.

The position of the Naskapis has nothing to do with the substance of the amendments. It is not anti-gay or pro-gay. This has to do with treaty rights, and the reason it has to do with treaty rights is because one of the acts that is going to be amended under Bill C-23, the Cree-Naskapi (of Quebec) Act, contains treaty rights. Why is that? It is because it is the fruit of something which is contemplated in the treaty, the Northeastern Quebec Agreement.

primauté aux droits issus de traités, plutôt qu'aux droits prévus par la Charte, de sorte que les modifications projetées dans le projet de loi C-23 au sujet de la Loi sur les Cris et les Naskapis ne seront pas nécessaires.

De plus, les Naskapis estiment que si le gouvernement souhaite modifier les droits issus de traités des Naskapis en vertu de la Loi sur les Cris et les Naskapis, il devrait tout d'abord consulter les Naskapis et obtenir leur consentement avant de procéder aux modifications. Dans le cas qui nous occupe, le gouvernement n'a nullement tenté de consulter les Naskapis avant de présenter le projet de loi C-23 à la Chambre des communes.

Les modifications de la Loi sur les Cris et les Naskapis (du Québec) prévues dans le projet de loi C-23 contreviendront au droit de résidence des Naskapis. Ces modifications contreviendront aux droits issus de traités des Naskapis en permettant à une nouvelle classe de non-Naskapis d'habiter sur des terres de catégorie [TS1]IA-N sans autorisation de la part des autorités locales naskapiques et sans égard aux coutumes des Naskapis. Les Naskapis ne veulent pas se soustraire de façon générale aux dispositions de la Charte. Cependant, les modifications apportées à la Loi sur les Cris et les Naskapis sont injustifiées et inconstitutionnelles parce que l'article 25 de la Charte protège les droits issus de traités lorsqu'ils sont incompatibles avec les dispositions de la Charte.

Les Naskapis n'ont pas été consultés au sujet des modifications de la Loi sur les Cris et les Naskapis avant le dépôt du projet de loi C-23. Voilà qui ne fait pas honneur à la Couronne dans ses relations avec les Naskapis. De plus, une fois que le Parlement a adopté les modifications, le gouvernement utilise manifestement une ruse lorsqu'il prétend qu'une consultation subséquente avec les Naskapis peut avoir un sens, si tant est que les Naskapis acceptent même de participer à la consultation à cette étape.

Nous allons arrêter ici notre exposé. Nous voulions faire valoir notre argument. Nous vous demandons à nouveau de lire intégralement notre mémoire. Nous sommes prêts à toute question que vous pouvez avoir au sujet de notre position.

Le sénateur Fraser: Je suis désolé, je n'ai pas lu votre mémoire et je suis un peu perplexe. D'après ce que je comprends, vous pensez qu'il y a eu, si vous voulez, un empiètement sur vos pouvoirs, mais quelle est la nature de vos problèmes? Quels articles du projet de loi vous préoccupent?

M. Robert Pratt, conseiller juridique, Nation naskapie de Kawawachikamach: Comme nous l'avons dit plus tôt devant le comité de la Chambre, l'opinion sur l'essentiel des modifications est sujette à débat dans la communauté naskapie, et la communauté naskapie aurait consulté ses membres si elle avait été invitée à se prononcer avant le dépôt du projet de loi.

La position des Naskapis n'a rien à voir avec l'essentiel des modifications. Cela n'a rien à voir avec le fait qu'elle soit pour ou contre les homosexuels. Sa position concerne les droits issus de traités, parce que l'une des lois qui vont être modifiées par le projet de loi C-23, la Loi sur les Cris et les Naskapis (du Québec) expose des droits issus de traités. Pourquoi? Parce qu'elle est le fruit d'une chose qui est abordée dans le traité, la Convention du

In section 7 of that agreement, it said that Canada and the Naskapis would discuss what the terms of the special legislation would be to comprise the local government legislation for Naskapis on their territory. Those discussions took place over four years, and the fruit of those discussions was the Cree-Naskapi (of Quebec) Act. Therefore, the act, in fact, embodies treaty rights.

I will give you an example. One of the amendments proposed in Bill C-23 is to change the definition of "consorts" so that it would include both same-sex common-law couples and different-sex common-law couples because that definition does not exist in the act. The word "consorts" is used in various contexts in the act. The salient one for us is when it comes to who can live on Naskapi lands. Of course, Naskapis can live on Naskapi lands, no matter whether they are gay or what kind of relationship they are in. They live there by reason of being Naskapi. However, under the treaty and the Cree-Naskapi Act, there are certain kinds of non-Naskapis who have a right to live there, and those are two classes: someone who is married to a Naskapi in accordance with the laws of the province; or an unmarried non-Naskapi who lives together with a Naskapi in accordance with Naskapi custom. The effect of this amendment would now mean that non-Naskapis can live on Naskapi lands without the consent of the Naskapi local authority and without reference to Naskapi local custom, as long as they live together for one year, and regardless of the fact that they might be same sex or different sex. That is a treaty right.

The government is therefore saying, "Here it is. These people can now live on your lands, and that is it. There can be no discussion." We say not only is it a treaty right but the government did not even have to do this because it is a Charter matter. Section 25 of the Charter says, in effect, that, when Charter rights and treaty rights conflict, treaty rights prevail. It is very simple wording.

Senator Fraser: Is that what it says?

Mr. Pratt: Yes. If you want, I will read it out to you.

The Chairman: It is on page 5 on the brief.

Mr. Pratt: The Naskapis do not claim exemption from the Charter. They say that, when there is a conflict between a Charter right and a treaty right, the treaty right prevails. Therefore, what we are simply saying to the government is: "If you wish to amend this treaty, this legislation, come to us and discuss it. We will consult the people. In the meantime, please delete these amendments. They have no place because you have not consulted us and you have not obtained our agreement."

The government invited us to come and see them. We went to see a representative of the Department of Justice, and he said, "Take this out. We cannot amend this act. It is absolutely impossible. We will have everyone after us if we amend it." We said, "Okay. If you cannot amend it, please give us the undertaking of the minister that you will not ever bring this into

Nord-Est québécois. À l'article 7 de cette Convention, on dit que le Canada et les Naskapis discuteront des dispositions de la législation spéciale sur l'administration locale des Naskapis. Ces discussions ont eu lieu au cours d'une période de quatre ans, et il en est résulté la Loi sur les Cris et les Naskapis (du Québec). Par conséquent, la loi enchâsse de fait les droits issus de traités.

Je vais vous donner un exemple. L'une des modifications proposées dans le projet de loi vise à modifier la définition de «conjoints» de façon qu'elle inclue les conjoints de fait de même sexe ou de sexe différent parce que cette définition n'existe pas dans la loi. Le terme «conjoints» est utilisé dans divers contextes dans la loi. Celui qui nous intéresse concerne les personnes qui peuvent vivre sur les terres naskapiées. Évidemment, les Naskapis peuvent vivre sur les terres des Naskapis, peu importe s'ils sont homosexuels et sans égard au type de relations qu'ils entretiennent. Ils peuvent y vivre simplement parce qu'ils sont naskapis. Cependant, en vertu du traité et de la Loi sur les Cris et les Naskapis, certains types de non-Naskapis ont le droit d'y vivre, et ils appartiennent à deux catégories: un conjoint qui a épousé un Naskapi conformément aux lois de la province; ou un conjoint non naskapi et non marié qui vit avec un Naskapi conformément aux coutumes naskapiées. Ainsi, en raison de cette modification, des non-Naskapis pourraient vivre sur des terres naskapiées sans le consentement des autorités locales naskapiées et sans égard aux coutumes locales des Naskapis, tant et aussi longtemps qu'ils vivent ensemble durant un an et sans égard au fait qu'ils soient de même sexe ou d'un sexe différent. C'est un droit issu de traités.

Ainsi, le gouvernement nous dit: «Voilà. Ces gens peuvent désormais vivre sur vos terres et vous n'avez rien à dire». Selon nous, ce n'est pas seulement une question de droit de traités: le gouvernement n'avait même pas le droit de faire cela parce que cela relève de la Charte. En fait, l'article 25 de la Charte mentionne que s'il y a un conflit entre un droit issu de traités et un droit garanti par la Charte, c'est le droit issu de traités qui prévaut. Le libellé est très simple.

Le sénateur Fraser: Est-ce que c'est ce que ça dit?

M. Pratt: Oui. Si vous voulez, je vais vous le lire.

La présidente: C'est à la page 6 du mémoire.

M. Pratt: Les Naskapis ne veulent pas être exemptés des dispositions de la charte. Ils disent tout simplement que lorsqu'il y a un conflit entre un droit prévu dans la Charte et un droit issu de traités, c'est ce dernier qui l'emporte. Ainsi, tout ce que nous disons au gouvernement, c'est: «Si vous souhaitez modifier ce traité, cette disposition législative, venez d'abord nous en parler. Nous consulterons nos membres. Dans l'intervalle, veuillez rayer ces modifications. Elles ne peuvent figurer dans le projet de loi, parce que vous ne nous avez pas consultés et que vous n'avez pas obtenu notre accord.»

Le gouvernement nous a invités à venir lui parler. Nous sommes allés voir un représentant du ministère de la Justice, et il nous a dit: «N'y pensez pas. Nous ne pouvons modifier cette loi. C'est tout à fait impossible. Si nous la modifions, tout le monde nous tombera dessus.» Alors, nous lui avons répondu: «D'accord. Si vous ne pouvez modifier cette disposition, donnez-nous un

force without our consent.” The response was: “Sorry, we can’t do that either.”

The Minister of Justice came before this committee last Thursday and said to you that the Naskapis have no quarrel with the substance of this amendment. That is not so. That is a complete misrepresentation. It was made very clear in our brief to the Commons committee that the Naskapis are divided on this issue but are certainly willing to put it to a majority vote and come to an agreement with the government.

Our brief is not concerning, however, the substance of this. It is how it is being done. This is a direct violation of the treaty. All we are asking is that you delete this. We will discuss this with you. It may be introduced in subsequent legislation. That is it. I hope I have made the point clear.

The Chairman: I will quote what the Minister said to us, and at this point it should go into the record because you are speaking directly to it. It says:

In the case of the two statutes that affect aboriginal peoples, the Indian Act and the Cree-Naskapi (of Quebec) Act, these statutes were included because the protections in section 15 of the Charter also apply to aboriginal peoples.

At the same time, in keeping with the government’s commitments in “Gathering Strength,” it is the intention of the government that these provisions will be subject to full discussion between the aboriginal community and the Department of Indian Affairs and Northern Development. My colleague, Minister Nault, has made a commitment that these changes will not be brought into force until after those discussions.

Mr. Pratt: I could respond to that. First, I was not referring to that quote. I was referring to this quote:

As you will probably hear at committee, as I believe the house committee did, from at least the Cree Naskapi, they have no problems with the substance of this legislation whatsoever.

That is not the case. Mr. Mameanskum said personally he had no problems with it. I have asked Mr. Willy Mameanskum and he has told me that he has no problems with it. However, we do know that many of the elders do have problems. That is not what we are talking about.

The minister has written to the chief and said that they would be willing to discuss the substance of these amendments. The amendments are in the law. We were told there would be no amendments to the law. It is a ruse. It is ingenuous for the minister to say they will discuss the amendments when they cannot change the amendments. The Department of Justice, when they have introduced this new definition of consorts, have said it will be prescribed. We are faced with a definition of “consorts” that will

engagement de la part de la ministre selon lequel elle n’appliquera jamais cette disposition sans notre consentement.» On nous a répondu: «Désolé, nous ne pouvons pas faire cela non plus.»

La ministre de la Justice est venue témoigner devant votre comité jeudi dernier et elle vous a déclaré que les Naskapis ne contestent pas la substance de cette modification. C’est faux. C’est une observation totalement erronée. Nous avons dit très clairement dans notre mémoire au comité de la Chambre que les Naskapis sont divisés sur cette question, mais qu’ils seraient tout à fait d’accord pour la mettre aux voix et en venir à une entente avec le gouvernement.

Cependant, notre mémoire ne concerne pas l’essentiel de cette question. Il concerne la façon dont cela est fait. C’est en contravention directe du traité. Tout ce que nous vous demandons, c’est de rayer cela. Nous allons en discuter avec vous. On pourra réintroduire la disposition dans un projet de loi subséquent. C’est tout. J’espère que je me suis exprimé clairement.

La présidente: Je citerai ce que la ministre nous a dit, et cela devrait être inscrit dans le compte rendu, parce que vous y faites directement allusion. Ça se lit comme suit:

Dans le cas des deux lois qui touchent les peuples autochtones, la Loi sur les Indiens et la Loi sur les Cris et les Naskapis (du Québec), ces lois ont été incluses parce que les protections prévues à l’article 15 de la Charte s’appliquent aussi aux peuples autochtones.

En même temps, conformément aux engagements pris par le gouvernement dans «Rassembler nos forces», le gouvernement a l’intention de soumettre ces dispositions à une discussion complète qui réunira les représentants de la collectivité autochtone et du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Mon collègue, le ministre Nault, s’est engagé à ne pas appliquer ces changements avant que ces discussions n’aient eu lieu.

M. Pratt: Je peux répondre à ça. Tout d’abord, je ne faisais pas allusion à cette citation-là. Je faisais allusion à celle-ci:

Comme vous l’avez probablement entendu au comité, je crois que le comité de la Chambre le sait, il n’y a absolument pas de problème, du moins aux yeux des Cris et des Naskapis, en ce qui concerne l’essentiel de cette disposition législative.

Ce n’est pas le cas. M. Mameanskum a déclaré que, personnellement, cela ne lui posait pas de problème. J’ai demandé à M. Willy Mameanskum ce qu’il en pensait, et il m’a dit que cela ne lui causait pas de problème. Cependant, nous savons que cela pose effectivement des problèmes pour bon nombre des aînés. Ce n’est pas ce dont nous parlons.

La ministre a écrit au chef et a dit qu’on consentirait à discuter de l’essentiel de ces modifications. Les modifications sont contenues dans la loi. On nous a dit qu’il n’y aurait pas de modifications de la loi. C’est une ruse. La ministre déclare innocemment qu’on discutera des modifications alors que son ministère ne peut en changer un iota. Lorsqu’elle a introduit cette nouvelle définition de conjoint, la ministre de la Justice a déclaré qu’elle serait prescrite. Nous sommes pris avec une définition de

be redefined in a regulation, presumably. This is the latitude which the minister is talking about.

We find it absolutely inconceivable. It would be incredibly complicated to have a definition further defined by regulation. We do not see how it is possible for the government, even if they would agree to amend it in the way we want, to achieve those amendments through a definition of a definition. It is impossible. The consultations will have absolutely no meaning because they did not consult us on the substance of the amendments before they legislated.

The Chairman: I must agree with you on that part. They did not consult you. What if the government just decides not to proclaim that particular clause?

Mr. Pratt: Wonderful. We asked them that, and they said they would not agree.

Senator Fraser: I have a follow-up question here. I remember when they put this clause into the Charter.

Senator Beaudoin: Twenty-five?

Senator Fraser: Yes.

Senator Beaudoin: I think we are discussing something for nothing.

Senator Fraser: I would like to be clear about something, if you do not mind, Senator Beaudoin, I would be fascinated to hear your view of the Charter, but first I would like to hear the view of our witnesses.

I want to be clear that I understand what you are saying, because it seems to me that you are saying that in fact the Charter does not apply.

Mr. Pratt: No, we are not saying that.

Senator Fraser: If it applies, it applies.

Mr. Pratt: We are saying it does not apply when it is inconsistent with a treaty right. That is all.

Senator Fraser: Which is to say it does not apply.

Mr. Pratt: No, because, for instance, John Mameanskum may be living in common law with a Naskapi and that person would benefit from the same income tax rights and obligations as every other ordinary Canadian. This has nothing to do with that. There are many aspects of this bill, in fact, which will affect Naskapis which do not deal with treaty rights. That is not dealt with in the Cree-Naskapi (of Quebec) Act. There is talk, though, about residence rights of non-Naskapis, and this is what this bill directly affects. That is a treaty right.

Senator Fraser: Resident rights of non-band members is not a new issue. I thought that we had settled this in principle some time ago.

«conjoints» qui sera présumément modifiée dans un règlement. C'est la latitude dont parle la ministre.

Nous trouvons cela tout à fait inconcevable. Il serait incroyablement compliqué de préciser une définition par réglementation. Nous ne voyons pas comment le gouvernement pourrait le faire, et même s'il consentait à le modifier selon nos directives, il lui serait difficile de réaliser ces modifications en définissant une définition. C'est impossible. Les consultations ne voudront absolument rien dire parce que nous n'avons pas été consultés avant que l'essentiel des modifications soit intégré dans le projet de loi.

La présidente: Je dois vous donner raison sur ce point. Ils ne vous ont pas consultés. Qu'arriverait-il si le gouvernement décidait tout simplement de ne pas promulguer cette disposition particulière?

M. Pratt: Ce serait magnifique. Nous lui avons demandé de le faire, mais il a refusé.

Le sénateur Fraser: J'ai une question qui fait suite à celle-là. Je me rappelle le moment où on a intégré cette disposition à la Charte.

Le sénateur Beaudoin: L'article vingt-cinq?

Le sénateur Fraser: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Je pense que nous discutons inutilement de cette question.

Le sénateur Fraser: J'aimerais préciser quelque chose, si cela ne vous dérange pas, sénateur Beaudoin; je serais enchantée d'entendre vos opinions sur la Charte, mais je veux d'abord savoir ce qu'en pensent nos témoins.

Je veux être bien certaine de comprendre ce que vous dites, parce qu'il me semble que vous dites en fait que la Charte ne s'applique pas.

M. Pratt: Non, ce n'est pas ce que nous disons.

Le sénateur Fraser: Si elle s'applique, elle s'applique.

M. Pratt: Nous disons qu'elle ne s'applique pas lorsqu'elle contrevient à un droit issu de traités. C'est tout.

Le sénateur Fraser: Ce qui revient à dire qu'elle ne s'applique pas.

M. Pratt: Non, parce que, par exemple, John Mameanskum peut vivre en union de fait avec une personne naskapie et que cette personne serait assujettie aux mêmes droits et obligations pour l'impôt sur le revenu que tout autre Canadien ordinaire. Cela n'a rien à voir. En fait, de nombreux aspects de ce projet de loi toucheront les Naskapis et n'ont rien à voir avec les droits issus de traités. La question n'est pas abordée dans la Loi sur les Cris et les Naskapis (du Québec). On y parle cependant des droits de résidence des non-Naskapis, et c'est ce que ce projet de loi affecte directement. C'est un droit issu de traités.

Le sénateur Fraser: La question du droit de résidence de non-membres de la bande n'est pas nouvelle. Je croyais que nous avions déjà réglé cette question en principe il y a quelque temps.

Mr. Pratt: This is not the Indian Act; it is the Cree-Naskapi (of Quebec) Act. There are completely different criteria. If you are a Naskapi, you have a right, and it has nothing to do with the criteria under the Indian Act.

Senator Fraser: Never mind if the Cree-Naskapi Act is discriminatory.

Mr. Pratt: Against white people, against non-Naskapi people? It surely is the right of the Naskapis to exclude white people from their lands if they want to. That is traditionally a treaty right. In their treaty, it says a non-Naskapi married to a Naskapi does have rights. That is in the treaty. It was negotiated. They wanted that. However, now the government is telling us there is a whole new category of white people who can come on. They may well agree. I do not want to divert the attention to that. The problem is that it is a treaty right. I am characterizing the right. In substance, the community may agree, but they are not going to be told, "This is what is going to happen, and your treaty has been changed." It is not constitutional for the government to do that.

Senator Beaudoin: I think we have to start from the beginning. Section 25 says that you may take advantage of the Charter but you do not lose any collective rights because of the Charter. That is the fundamental principle of constitutional law here. Section 35 deals with aboriginal rights, but it is not in the Charter.

Mr. Pratt: That is right.

Senator Beaudoin: Those rights are paramount. The Charter cannot go against those rights. That is the starting point. I am not very worried about that, but I am a bit surprised by what you say. You are right when you say it is collective rights, and you may establish those rights under section 35 which is not in the Charter. It is outside the Charter.

Mr. Pratt: Correct.

Senator Beaudoin: It is paramount. If you win, you have those rights. If we go against those rights, it is unconstitutional.

If you establish that it is collective rights, of course, they cannot legislate on those collective rights because those belong to the aboriginal people under section 35. I am not worried about that, and I will tell you why. If it is collective rights, you have them. The federal Parliament can restrict them. They have the right to do that, but they must do it in the proper way.

Mr. Pratt: Exactly.

Senator Beaudoin: Not like this. To me, the distinction is between what is collective rights with you, the aboriginal people, and what is individual rights.

Senator Joyal: Or Charter rights.

Senator Beaudoin: The Charter applies to everyone, but it does not apply so as to impinge on a collective right.

M. Pratt: Il s'agit non pas de la Loi sur les Indiens, mais bien de la Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec. Les critères sont tout à fait différents. Le fait d'être Naskapi vous confère un droit, et cela n'a rien à voir avec les critères énoncés dans la Loi sur les Indiens.

Le sénateur Fraser: Et le fait que la Loi sur les Cris et les Naskapis soit discriminatoire n'a rien à voir.

M. Pratt: Discriminatoire contre les Blancs, contre les non-Naskapis? Les Naskapis sont certainement en droit d'exclure les Blancs de leurs terres s'ils le veulent. C'est un droit traditionnel issu de traité. Leur traité prévoit qu'une personne non naskapie qui épouse une personne naskapie a des droits. C'est dans le traité. On l'a négocié. Ils voulaient cela. Cependant, maintenant le gouvernement nous dit que le traité vise une toute nouvelle catégorie de Blancs. Ils sont peut-être bien d'accord. Je ne veux pas détourner votre attention vers cette question. Le problème, c'est qu'il s'agit d'un droit issu de traité. Je décris le droit. La communauté pourrait être essentiellement d'accord, mais on ne peut dire: «Voici ce qui se produira, votre traité a été modifié.» Il n'est pas constitutionnel pour le gouvernement de faire cela.

Le sénateur Beaudoin: Je crois que nous devons commencer au début. L'article 25 prévoit qu'on peut recourir à la Charte, mais que cette dernière ne peut occasionner la perte de droit collectif. C'est le principe fondamental du droit constitutionnel au pays. L'article 35 porte sur les droits des autochtones, mais on ne le retrouve pas dans la Charte.

M. Pratt: C'est vrai.

Le sénateur Beaudoin: Ces droits sont essentiels. La Charte ne peut aller à l'encontre de ces droits. C'est le point de départ. Cela ne m'inquiète pas outre mesure, mais je suis un peu étonné par ce que vous dites. Vous avez raison de qualifier ces droits de collectifs, et vous pouvez faire valoir ces droits en vertu de l'article 35, qui n'est pas dans la Charte. Ils ne figurent pas dans la Charte.

M. Pratt: Effectivement.

Le sénateur Beaudoin: C'est essentiel. Si vous gagnez, vous obtenez ces droits. Le non-respect de ces droits est inconstitutionnel.

Si vous déterminez qu'il s'agit de droits collectifs, bien sûr, on ne peut légiférer sur ces droits collectifs, car il s'agit de droits conférés aux Autochtones en vertu de l'article 35. Cela ne m'inquiète pas, et je vous dirai pourquoi. S'il s'agit de droits collectifs, ils vous appartiennent. Le Parlement fédéral peut les limiter. Il a le droit de le faire, mais il doit le faire convenablement.

M. Pratt: Exactement.

Le sénateur Beaudoin: Pas de cette façon. À mon avis, en ce qui concerne les autochtones, il faut faire la distinction entre les droits collectifs et les droits individuels.

Le sénateur Joyal: Ou les droits prévus dans la Charte.

Le sénateur Beaudoin: La Charte s'applique à tout le monde, mais son application ne peut empiéter sur un droit collectif.

Mr. Pratt: It cannot impinge upon a collective right.

Senator Beaudoin: Your collective rights are constitutional rights.

Mr. Pratt: Exactly.

Senator Beaudoin: One way or the other, you are protected. Perhaps the best thing to do is to set that aside in the bill, but it is not for this committee to do that. Only a court of justice may define your collective rights and they may say those rights should not be in the statute. Only a court of law may do that.

We may express an opinion on this but it is not valuable. The courts must rule on that.

If you are in a position to establish that Bill C-23 is invading some collective rights of the aboriginals and you have the evidence required, then that is the end of the debate. It will not invade your collective rights.

I said that at the beginning of the discussion. You may be right; I do not know. You must establish your collective rights.

Mr. Pratt: Senator, I guess what you are saying is that we must go to court.

Senator Cools: That is right.

Mr. Pratt: That is what you are telling us. That is why we are here.

Senator Beaudoin: That is true, unless the Minister of Justice agrees that these are collective rights, and then we will amend the bill accordingly.

Mr. Pratt: That is what we were hoping. That is why we are here.

Senator Beaudoin: I understand you would hope that because you will save a lot of money.

Mr. Pratt: Exactly.

Mr. John Mameanskum: It will save a lot of headaches.

Senator Beaudoin: Perhaps it will.

Madam Chair quoted a statement by the Minister of Justice? Could you read it again?

Senator Cools: Please put both statements on the record, because there is a difference.

Mr. Pratt: One statement was made before you on May 11 at page 1237.

Senator Beaudoin: I would like to hear your comments afterwards.

Mr. Pratt: They deal with different things.

The Chairman: I will read both quotes into the record again. Both are from May 11.

In the case of the two statutes that affect aboriginal peoples, the Indian Act and the Cree-Naskapi (of Quebec) Act, these statutes were included because the protections in section 15 of the Charter also apply to aboriginal peoples.

M. Pratt: Elle ne peut empiéter sur un droit collectif.

Le sénateur Beaudoin: Vos droits collectifs sont des droits constitutionnels.

M. Pratt: Exactement.

Le sénateur Beaudoin: D'une façon ou d'une autre, vous êtes protégés. La meilleure chose à faire serait peut-être d'annuler le projet de loi, mais ce n'est pas à notre comité qu'il incombe de le faire. Seul un tribunal pourrait définir vos droits collectifs et avoir la possibilité de dire que vos droits ne devraient pas être énoncés dans la loi. Seul un tribunal pourrait faire cela.

Nous pouvons exprimer une opinion sur le sujet, mais cette opinion n'a aucune valeur. Les tribunaux doivent trancher.

Si vous êtes en mesure de déterminer que le projet de loi C-23 va à l'encontre de quelques droits collectifs de certains autochtones et que vous possédez les preuves exigées, ce sera la fin du débat. Vos droits collectifs seront protégés.

J'ai déjà dit cela au début de la discussion. Vous avez peut-être raison; je ne sais pas. Vous devez établir vos droits collectifs.

M. Pratt: Essentiellement, sénateur, vous nous dites que nous devrions porter la question devant un tribunal.

Le sénateur Cools: C'est ça.

M. Pratt: C'est ce que vous nous dites. C'est pourquoi nous sommes ici.

Le sénateur Beaudoin: C'est vrai, à moins que la ministre de la Justice ne convienne qu'il s'agit de droits collectifs, auquel cas nous modifierons le projet de loi en conséquence.

M. Pratt: C'est ce que nous espérons. C'est pourquoi nous sommes ici.

Le sénateur Beaudoin: Je comprends que vous espériez cela, car vous économiserez beaucoup d'argent.

M. Pratt: Exactement.

M. John Mameanskum: Et beaucoup de maux de tête.

Le sénateur Beaudoin: Peut-être.

Madame la présidente a cité une déclaration de la ministre de la Justice. Pourriez-vous la lire de nouveau?

Le sénateur Cools: Veuillez verser les deux déclarations au dossier, car il y a une différence.

M. Pratt: L'une des déclarations vous a été présentée le 11 mai; elle figure à la page 1237.

Le sénateur Beaudoin: J'aimerais entendre vos commentaires par la suite.

M. Pratt: Elles traitent de choses différentes.

La présidente: Je lirai les deux citations de nouveau. Les deux sont tirées de la séance du 11 mai.

En ce qui concerne les deux lois qui touchent les peuples autochtones, soit la Loi sur les Indiens et la Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec, ces lois ont été incluses parce que les protections prévues à l'article 15 de la Charte vise aussi les peuples autochtones.

At the same time, in keeping with the government's commitments in "Gathering Strength," it is the intention of the government that these provisions will be subject to full discussion between the aboriginal community and the Department of Indian Affairs and Northern Development. My colleague Minister Nault has made a commitment that these changes will not be brought into force until after those discussions.

The other quotation is:

I believe that in the James Bay and Northern Quebec Agreement, as it relates to the Cree Naskapi, there is a specific commitment that consultations would take place before changes were made. As you will probably hear at committee, as I believe the house committee did, from at least the Cree Naskapi, they have no problems with the substance of this legislation whatsoever. They and the AFN and others have made that plain. However, they do want us to clearly respect our obligations of ongoing consultation with them before acting in certain ways.

Mr. Pratt: Our point was that it was a complete mischaracterization of what we said.

The Chairman: You are saying that you were not speaking to the substance of the bill. It is not that you did not have concerns about the substance of the bill.

Mr. Pratt: Our point is that it does not deal with the substance. We made it clear in our presentation to the House of Commons committee that opinion on the substance of the issue was divided in the community. Generally, the elder people had more difficulty.

The people at this table with you do not have difficulty with it, but it is a misrepresentation entirely to say we have no problem with the substance of the legislation. It is just not true. There may or may not be a problem with it. It is an issue in the community.

As far as consultation is concerned, it is important again to say there cannot be any meaningful consultation at this point since the amendments are there. There cannot be any changes to the legislation. It is there. The regulations to bring it into force cannot really change the substance of the amendment. Consultation there cannot be.

Senator Beaudoin: Why?

Mr. Pratt: If you look at the actual text of the amendments, you would understand my arguments. If you read the brief and you look at the actual clauses in the legislation, you will see there is almost no latitude for changing the sense and substance of the amendments through consultation.

Suppose we come to some agreement with the minister and he tells us that, yes, the bill really should not allow non-Naskapis to live on your lands, if you do not want that. That could not be achieved by the introduction of any regulation after the bill is adopted. It would be impossible.

En même temps, conformément aux engagements énoncés par le gouvernement dans «Rassembler nos forces» le gouvernement a l'intention de tenir des discussions complètes entre la communauté autochtone et le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien sur ces dispositions. Mon collègue, le ministre Nault, s'est engagé à ce que ces changements ne soient apportés qu'après la tenue de telles discussions.

Je passe ensuite à la prochaine citation:

Je crois qu'on a pris un engagement spécifique à tenir des consultations avant de modifier les dispositions de la Convention de la Baie James et du Nord québécois qui touchent les Cris et les Naskapis. Comme les membres de votre comité l'entendront probablement — comme ceux du comité de la Chambre —, au moins de la part des Cris et des Naskapis, ces derniers ne sont pas foncièrement contre ce projet de loi. Les Cris et les Naskapis, l'APN et d'autres l'ont dit sans détour. Cependant, ils tiennent à ce que nous respections clairement notre obligation de les consulter constamment avant de prendre certaines mesures.

M. Pratt: Nous voulions signaler que cette déclaration déforme complètement ce que nous avons dit.

La présidente: Vous dites que vous ne parlez pas du contenu du projet de loi. Ce n'est pas que vous n'avez pas de préoccupation sur le contenu du projet de loi.

M. Pratt: Notre mémoire ne se penche pas sur le contenu sur le projet de loi. Lorsque nous avons témoigné devant le comité de la Chambre des communes, nous avons précisé clairement que les membres de la communauté ne s'entendent pas sur la question. En général, les aînés ont plus de difficulté à l'accepter.

Les gens qui sont avec nous à cette table ne sont pas contre, mais il est tout à fait faux d'affirmer que nous n'avons rien à redire au fond de la loi. Ce n'est tout simplement pas vrai. Peut-être y a-t-il un problème concernant le fond? C'est une source de débat dans la communauté.

Pour ce qui est de la consultation, je tiens à souligner de nouveau qu'il ne peut y avoir de consultation valable à cette étape, car les modifications sont là. On ne peut changer la loi. Elle est là. Le règlement d'application de la loi ne peut vraiment changer le fond de la modification. Il ne peut y avoir de consultation.

Le sénateur Beaudoin: Pourquoi?

M. Pratt: Si vous regardiez le texte des modifications, vous comprendriez mon argument. Si vous lisez le mémoire et que vous jetez un coup d'oeil aux dispositions de la loi, vous constaterez qu'il n'y a presque aucune marge de manoeuvre permettant de modifier le sens et le fond des modifications à l'occasion de consultations.

Supposons que nous en venions à une entente avec la ministre et que cette dernière nous dise que, oui, le projet de loi ne devrait vraiment pas permettre aux non-Naskapis de vivre sur vos terres, si vous ne le voulez pas. Cela ne pourrait être effectué grâce à l'introduction d'un règlement après l'adoption du projet de loi. Ce serait impossible.

The Chairman: That is unless the government does not proclaim these sections of the act.

Mr. Pratt: The government has refused to give that commitment.

Senator Cools: To clarify, are you saying the only remedy to the conundrum is for the government, after this bill is enacted and after it receives Royal Assent, not to proclaim it? Alternatively, are you asking the Senate to amend the bill in that respect?

Mr. Pratt: We are asking for one of the two.

Senator Cools: You do not care which?

Mr. Pratt: At first, they told us that they could not amend the bill because it was political dynamite. We went along with them.

Senator Beaudoin: That is not a legal argument.

Senator Cools: We hear it all the time.

Mr. Pratt: We asked if the minister would commit to not introducing these amendments into force without our consent. The answer was no.

Senator Cools: It is a dilemma. You say you made two proposals to the minister. On the question of the amendment, she said no. On the question of the proclamation, she said no. This committee cannot affect what the minister does on the proclamation. We can certainly affect what she does on the amendment.

In essence, you are suggesting that this committee amend the bill to remove the mischief which you propose exists.

Mr. Pratt: That would be a logical conclusion.

I should also mention that, after the Department of Justice officials told us that they did not want any amendments, the amendment was made to introduce the marriage definition. We then wrote to the minister and said, "Now that you have amended the bill, perhaps you could now see fit to delete it."

Senator Cools: Perhaps, witnesses, you could leave with us the documentation to which you refer. Do you have copies of the correspondence and the minister's responses?

Mr. Pratt: We have copies of all the letters and the responses.

The Chairman: Could you file those with us?

Mr. Pratt: Yes, we will.

The Chairman: On behalf of the committee and for your benefit, I intend to write to the minister for clarification on this point.

Senator Cools: You described an exchange with the minister where she said she was neither prepared to amend nor to be restrained in the proclamation. Were those representations made orally or were they made in writing?

La présidente: À moins que le gouvernement ne promulgue pas ces articles de la loi.

M. Pratt: Le gouvernement a refusé de s'y engager.

Le sénateur Cools: Pour vérifier, être-vous en train de dire que la seule solution à ce problème serait pour le gouvernement de ne pas promulguer ce projet de loi après qu'il a été adopté et qu'il a obtenu la sanction royale? Sinon, demandez-vous que le Sénat modifie le projet de loi?

M. Pratt: Nous vous demandons l'une des deux.

Le sénateur Cools: Et le choix de la solution vous importe peu?

M. Pratt: Au début, ils nous ont dit qu'ils ne pouvaient modifier le projet de loi, parce que c'était de la dynamite politique. Alors nous les avons suivis.

Le sénateur Beaudoin: Ce n'est pas un argument de nature juridique.

Le sénateur Cools: Nous l'entendons constamment.

M. Pratt: Nous avons demandé à la ministre si elle s'engagerait à ne pas donner force de loi à ces modifications sans notre consentement. Sa réponse était non.

Le sénateur Cools: C'est un dilemme. Vous affirmez avoir présenté deux propositions à la ministre. Sur la question de la modification, elle avait dit non. Sur la question de la promulgation, elle avait non. Le comité ne peut influencer la décision de la ministre quant à la promulgation. Nous pouvons certainement influencer ce qu'elle fait avec la modification.

Essentiellement, vous suggérez que le comité modifie le projet de loi afin d'éliminer le méfait qui, selon vous, existe.

M. Pratt: Ce serait une conclusion logique.

Je voudrais aussi mentionner que, après que les représentants du ministère de la Justice nous ont dit qu'ils ne voulaient pas de modifications, on a apporté la modification afin d'introduire la définition de mariage. Nous avons ensuite écrit à la ministre pour lui dire: «maintenant que vous avez modifié le projet de loi, il serait peut-être indiqué de l'effacer.»

Le sénateur Cools: Peut-être pourriez-vous, à votre départ, nous laisser la documentation dont il est question. Avez-vous des copies de la correspondance et des réponses de la ministre?

M. Pratt: Nous avons des copies de toutes les lettres et les réponses.

La présidente: Pourriez-vous nous les confier?

M. Pratt: Oui, bien sûr.

La présidente: Au nom du comité, et pour votre bien, je compte écrire à la ministre afin d'obtenir des précisions sur ce point.

Le sénateur Cools: Vous faites référence à un échange avec la ministre au cours duquel elle se dit disposée ni à modifier le projet de loi, ni à limiter son pouvoir de promulgation. Ces commentaires ont-ils été effectués oralement ou par écrit?

Mr. Pratt: The representations as to not amending were stated by Ms Lisa Hitch at our first meeting. I believe she was the lawyer chiefly responsible for the bill.

Senator Cools: Where does she work?

Mr. Pratt: She works for Minister McLellan.

As to the request for the minister not to bring it into force, we said we would not appear before the Commons committee if that commitment was made. We waited and the commitment was never given.

The Chairman: I require some clarification. Is this correspondence between you and Minister Nault or between you and Minister McLellan?

Mr. Pratt: These were both verbal.

Senator Cools: Verbal between whom?

Mr. Pratt: Between Naskapis and, I would say, Ms Lisa Hitch.

Senator Cools: Is she a lawyer with the Department of Justice?

Mr. Pratt: Yes.

Senator Beaudoin: To be fair here, I would not propose any amendment at this stage without having the advantage of having the Minister of Justice return to our committee.

Senator Cools: It is not possible to propose an amendment now, anyway.

Senator Beaudoin: We may deal with that in our report. We have heard one version of circumstances. In fairness, we should ask the Minister of Justice for her opinion on this. We must save money, because litigation is expensive. You obviously seem to have a collective right here and because of section 25 of the Charter, the Charter will not apply in respect to those collective rights.

This question is clear in law, but I would like the minister to appear before us and tell us if she has another explanation or version. That is all I say.

I was not expecting such a debate on Bill C-23. This is a complete surprise.

The Chairman: At this point, I should like to set before the committee a proposed approach to this. With your agreement, I shall write to the Minister of Justice to ask for clarification on this point.

It may well be that before we proceed to clause-by-clause consideration of this bill we will need to have some of the officials and the minister back.

Mr. Pratt: We would be most pleased to reappear, should you request.

The Chairman: Thank you very much for appearing before us.

Mr. John Mameanskum: Just one more thing. Senator Beaudoin seems to believe that we have a collective right, but he

M. Pratt: La déclaration quant au refus de modifier le projet de loi a été faite par Mme Lisa Hitch [TS2] à l'occasion de notre première rencontre. Je crois qu'elle était la principale avocate responsable du projet de loi.

Le sénateur Cools: Où travaille-elle?

M. Pratt: Elle travaille pour la ministre McLellan.

Pour ce qui est de la demande faite à la ministre de ne pas promulguer, nous avons déclaré que nous n'allions pas témoigner devant le comité de la Chambre si elle prenait cet engagement. Nous avons attendu, et cet engagement n'a jamais été pris.

La présidente: J'aimerais avoir des précisions. S'agit-il d'une correspondance entre le ministre Nault et vous-même ou entre la ministre McLellan et vous-même?

M. Pratt: Il s'agissait d'entretiens verbaux dans les deux cas.

Le sénateur Cools: D'entretiens verbaux entre qui?

M. Pratt: Entre les Naskapis et, je dirais, Mme Lisa Hitch.

Le sénateur Cools: Est-elle avocate pour le compte du ministère de la Justice?

M. Pratt: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Par souci d'équité, à ce stade-ci, je proposerais qu'aucune modification ne soit apportée sans que la ministre de la Justice ne se présente de nouveau devant notre comité.

Le sénateur Cools: De toute façon, il n'est plus possible de proposer de modifications.

Le sénateur Beaudoin: Nous pourrions aborder cette question dans notre rapport. Nous avons entendu une version des faits. Par souci d'équité, nous devrions inviter la ministre de la Justice à nous donner son opinion. Nous devons éviter le gaspillage, car les litiges sont coûteux. Il me semble évident qu'il s'agit, dans le cas qui nous occupe, d'un droit collectif, et qu'en raison de l'article 25 de la Charte, la Charte ne s'appliquera pas à ces droits collectifs.

La question est claire en droit, mais j'aimerais que la ministre nous rencontre et nous dise si elle a une autre explication ou une autre version. C'est tout.

Je ne m'attendais pas à un tel débat sur le projet de loi C-23. La surprise est totale.

La présidente: J'aimerais maintenant proposer une démarche au comité. Avec votre accord, j'écirai à la ministre de la Justice pour lui demander des précisions sur ce point.

Il est fort possible que nous devions revoir certains des agents et le ministre avant de procéder à l'examen des articles du projet de loi.

M. Pratt: Nous serions ravis de revenir si vous en faites la demande.

La présidente: Je vous remercie beaucoup d'avoir témoigné.

M. John Mameanskum: Juste une dernière chose. Le sénateur Beaudoin semble croire que nous avons un droit collectif, mais il

seems to forget that the Government of Canada signed an agreement which is a treaty right.

Senator Beaudoin: It is true. That is why I say, "It seems that you have a right."

Mr. John Mameanskum: It is true that we have the right by virtue of that agreement.

The Chairman: If I may interject here, I would like to know if you had correspondence from Mr. Nault on this matter.

Mr. Pratt: We have never had correspondence with the Minister of Justice.

The Chairman: If you have corresponded with her officials, perhaps you could let us have that.

Mr. Pratt: That is the only correspondence we have.

The Chairman: Was your communication with the officials from the Department of Justice verbal?

Mr. Pratt: Yes, it was verbal.

Senator Fraser: I should just like to know if this is the first such case either to do with the Cree-Naskapi or if there is any other analogous case where conflicts of this nature have arisen between evolution of Supreme Court rulings on Charter rights and what various native people may claim as treaty rights.

Are there similar cases we could look at to further our understanding? I am sure Senator Beaudoin knows them all by heart, but the rest of us do not.

Mr. Pratt: There is a dearth of jurisprudence on the question of Charter versus aboriginal rights. Counsel from the Department of Justice acknowledge this. She was not too sure whether section 25 would protect us in this instance. However, the fact that there is little jurisprudence obfuscates the meaning of section 25. It is quite clear, as Senator Beaudoin says.

Senator Fraser: Surely, the question comes down to: Are you accurate in what you claim your treaty rights to be?

Mr. Pratt: If you look at the amendments, you will see the effect that it has.

Senator Fraser: I am just going through this.

Mr. Pratt: I have highlighted the most significant one, which is the residence right. To us, that right is so patently obvious. To claim and preclude other people from a territory has traditionally been a treaty right.

The other items would require closer examination. We would have been willing to discuss them. There are some other interesting amendments that result from these amendments to the Cree-Naskapi (of Quebec) Act, but they are fully explained in the brief.

Senator Fraser: Are the four that you have in your table the core of the issue as far as you are concerned?

a l'air d'oublier que le gouvernement du Canada a signé une entente qui confère un droit issu de traité.

Le sénateur Beaudoin: C'est vrai. C'est pourquoi j'ai dit: «Il semble que vous ayez un droit.»

M. John Mameanskum: Il est vrai que cette entente nous confère ce droit.

La présidente: Si vous le permettez, j'aimerais savoir s'il y a eu correspondance entre M. Nault et vous-même sur cette question.

M. Pratt: Nous n'avons jamais échangé de correspondance avec la ministre de la Justice.

La présidente: Si vous avez correspondu avec ses agents, peut-être pourriez-vous nous laisser ces documents.

M. Pratt: C'est la seule correspondance que nous ayons.

La présidente: Vos communications avec les agents du ministère de la Justice étaient-elles verbales?

M. Pratt: Oui.

Le sénateur Fraser: Je voudrais seulement savoir si les Cris et les Naskapis se retrouvent dans une telle situation pour la première fois, ou s'il y a eu d'autres affaires analogues où l'évolution des décisions de la Cour suprême sur les droits garantis par la Charte et sur ce que les divers peuples autochtones peuvent réclamer à titre de droits issus de traités a occasionné des conflits.

Y a-t-il des affaires similaires qui pourraient nous aider à comprendre davantage? Je suis certaine que le sénateur Beaudoin les connaît toutes par coeur, mais ce n'est pas notre cas à tous.

M. Pratt: La jurisprudence relative aux conflits entre la Charte et les droits des Autochtones est pauvre. L'avocate du ministère de la Justice le reconnaît. Elle n'était pas certaine que l'article 25 nous protégerait dans le cas qui nous occupe. Cependant, le fait que la jurisprudence soit limitée obscurcit le sens de l'article 25. C'est très clair, comme le dit le sénateur Beaudoin.

Le sénateur Fraser: Au bout du compte, il faut se poser la question suivante: les droits que vous considérez comme issus de traités le sont-ils vraiment?

M. Pratt: Si vous jetez un coup d'oeil aux modifications, vous en constaterez les effets.

Le sénateur Fraser: Je suis en train de les parcourir.

M. Pratt: J'ai surligné la plus importante, celle qui porte sur le droit de résidence. Pour nous, ce droit est manifeste. Le droit de disposer d'un territoire et d'exclure d'autres personnes de ce territoire a toujours été un droit issu de traité.

Les autres questions exigeront un examen plus pointu. Nous aurions été disposés à en parler. Il y a d'autres modifications intéressantes qui découlent des modifications apportées à la Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec, mais on les explique pleinement dans le mémoire.

Le sénateur Fraser: À votre avis, les quatre éléments indiqués dans votre tableau sont-ils des éléments fondamentaux de cet enjeu?

Mr. Pratt: They are the only effects of the amendments because the word “consorts” is only used four times in the proposed legislation.

Mr. John Mameanskum: We met with various senators this afternoon and told them that the last time we appeared before the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs was when we lobbied to have the Cree-Naskapi (of Quebec) Act adopted by Canada. This is the same bill that we are protecting from prejudicial effects.

The Chairman: In that case, welcome back. You are consistent.

Mr. John Mameanskum: Senator Watt has informed us that he will be appearing as a witness to back up our arguments.

Mr. Pratt: He said he would appear as a senator, not as a witness.

The Chairman: Any senator is welcome to appear at any committee and take full part in the proceedings, except voting. Senator Watt will be welcome.

Senator Cools: I am interested in the appearance of Ms Landeau, about whom I asked yesterday.

The Chairman: The steering committee has not yet met to discuss that.

Senator Cools: Very good. I expect we should hear her.

The Chairman: This meeting is now adjourned.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, May 18, 2000

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-23, to modernize the Statutes of Canada in relation to benefits and obligations, met this day at 10:51 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Before us this morning are witnesses from Equality for Gays and Lesbians Everywhere, the “Coalition gaie et lesbienne du Québec,” the National Action Committee on the Status of Women, and the Foundation for Equal Families.

We are in your hands. Please proceed.

Ms Kim Vance, President, Equality for Gays and Lesbians Everywhere (EGALE): I will review portions of the brief that we submitted and draw your attention to some highlights contained therein.

EGALE supports the general approach adopted in Bill C-23, although we do remain opposed to clause 1.1, which explicitly restricts marriage to opposite-sex couples only. Bill C-23 provides equal access to income tax, pension benefits,

M. Pratt: Ce sont les seuls effets des modifications, car le mot «conjoint» n’est utilisé que quatre fois dans le projet de loi.

M. John Mameanskum: Nous avons rencontré plusieurs sénateurs cet après-midi, et nous leur avons dit que notre dernière comparution devant le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles remonte à l’époque où nous demandions au Canada d’adopter la Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec. C’est cette même loi que nous protégeons contre les préjudices.

La présidente: Dans ce cas, bienvenue encore une fois parmi nous. Vous êtes conséquent.

M. John Mameanskum: Le sénateur Watt nous a avisé qu’il témoignerait devant le comité pour appuyer nos arguments.

M. Pratt: Il a dit qu’il témoignerait à titre non pas de témoin, mais bien de sénateur.

La présidente: Tout sénateur est le bienvenu devant tout comité, et pour participer pleinement aux procédures sauf au vote. Le sénateur Watt sera le bienvenu.

Le sénateur Cools: Je suis intéressée par le témoignage de Mme Landeau, dont je me suis informée hier.

La présidente: Le comité directeur ne s’est pas encore réuni pour en discuter.

Le sénateur Cools: Très bien. Je m’attends à ce qu’on entende son témoignage.

La présidente: La séance est levée.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 18 mai 2000

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd’hui, à 10 h 51, pour étudier le projet de loi C-23, Loi visant à moderniser le régime d’avantages et d’obligations dans les Lois du Canada.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Ce matin, nous entendrons des représentants d’Égalité pour les gais et les lesbiennes (EGALE), de la Coalition gaie et lesbienne du Québec, du Comité canadien d’action sur le statut de la femme et de la Fondation en faveur de l’égalité des familles.

Sur ce, je vous invite à prendre la parole.

Mme Kim Vance, présidente, Égalité pour les gais et les lesbiennes (EGALE): Je lirai quelques passages du mémoire que nous vous avons soumis et j’attirerai votre attention sur certains aspects en particulier.

EGALE est d’accord en général avec le projet de loi C-23, même si nous demeurons opposés à la disposition 1.1, qui limite explicitement le mariage aux seuls couples de sexe opposé. Le projet de loi C-23 traite d’un grand

employment insurance, and clarity around conflict of interest, and those are all very important tangible benefits and obligations that we welcome. However, it is important to mention that the more intangible kinds of affirmation that this bill brings are just as important if not more important than those tangible benefits. Basically, that is the recognition that same-sex relationships are entitled to equal treatment with opposite-sex relationships and that discrimination against our community is no longer morally or legally sustainable.

Our brief provides an outline of our organization, so I will not go in too much depth about that.

It is important to look at the historical context of discrimination in Canada and how Bill C-23 is situated within that. Over the years lesbians, gays and bisexuals have faced many barriers to equality in Canada. Those barriers are inconsistent with the generally positive human rights record that Canada is proud to maintain. Bill C-23 will help to redress these inequalities and maintain Canada's commitment to human rights.

The current situation across Canada is that many provincial jurisdictions have chosen to recognize same-sex couples as equal to opposite-sex couples. We welcome Bill C-23 because it will provide clear national standards on that front and will help to eliminate some of the inconsistencies between federal and provincial laws. Based on our discussions with organizations and government representatives in other provinces, EGALE expects a number of governments that have not yet acted to amend their laws. We will take direction from the federal government around this legislation. In particular, in my province, Nova Scotia, since this bill was brought forward, we have already seen the introduction of two amendments to the Family Benefits Act and the Pension Benefits Act to bring same-sex couples in line with opposite-sex common-law couples.

In terms of why the Senate should support this bill, except for clause 1.1, we think the Supreme Court has made it clear that under the Charter of Rights equality extends to gays and lesbians and it also extends to gay and lesbian relationships. We also think that, in the court of public opinion, fully two thirds of Canadians have expressed the view through a recent Angus Reid poll that same-sex couples should receive equal relationship rights and responsibilities. The cost implications of Bill C-23 are minimal; as is stated, it is a bill of benefits and responsibilities. Payments as well as benefits are covered in this bill.

Mr. John Fisher, Executive Director, Equality for Gays and Lesbians Everywhere (EGALE): As Ms Vance said, we fully support the thrust of the bill. It has been a long time coming. I would now like to address just a couple of questions of terminology.

nombre de questions concrètes en assurant l'égalité d'accès à l'impôt sur le revenu, aux prestations de retraite, à l'assurance-emploi et en clarifiant les exigences en matière de conflits d'intérêts. Ce qui importe tout autant, cependant, c'est qu'il affirme concrètement que les couples de même sexe ont droit au même traitement que les couples de sexe opposé, et que la discrimination contre nos communautés n'est plus moralement ou légalement admissible.

Vous trouverez dans notre mémoire une description de notre organisation. Aussi, je ne vais pas trop m'attarder là-dessus.

Un important point de départ pour considérer la portée du projet de loi C-23 consiste à le situer dans son contexte historique. Au fil des ans, de nombreux obstacles ont empêché les lesbiennes, les gays et les bisexuels d'être traités également, ce qui n'est pas conforme à l'attitude généralement positive adoptée au Canada en matière de droits de la personne, dont notre pays est fier. Le projet de loi C-23 contribuera à faire disparaître ces inégalités et à aider le Canada à respecter son engagement en matière de droits de la personne.

À l'heure actuelle, de nombreuses provinces canadiennes ont choisi de reconnaître la nécessité de traiter les couples de même sexe de la même façon que les couples de sexe opposé. Nous accueillons favorablement le projet de loi C-23, car il énonce des normes nationales claires qui vont contribuer à éliminer les divergences entre les lois fédérales et provinciales. D'après ses discussions avec des organismes et des représentants des gouvernements des autres provinces, EGALE prévoit qu'un certain nombre de gouvernements qui n'ont pas encore modifié leur législation vont emboîter le pas au gouvernement fédéral. Ainsi, depuis que ce projet de loi a été déposé, la Nouvelle-Écosse, ma province d'origine, a déjà apporté deux modifications à la Family Benefits Act et à la Pension Benefits Act pour garantir aux couples de même sexe un traitement égal à celui réservé aux conjoints de fait de sexe opposé.

Nous pensons que le Sénat devrait appuyer ce projet de loi, à l'exception de la disposition 1.1. La Cour suprême du Canada a statué unanimement que la Charte des droits garantit le droit à l'égalité des gaies et des lesbiennes, égalité qui s'étend également aux relations gays et lesbiennes. Nous pensons également que l'opinion publique s'est exprimée clairement à ce sujet. En effet, d'après un sondage Angus Reid, les deux tiers des Canadiens seraient d'avis qu'il faudrait accorder aux couples de même sexe des responsabilités et des droits égaux à ceux dont jouissent les autres couples. Les conséquences financières du projet de loi C-23 sont minimales, puisqu'il s'agit d'une mesure législative conciliant avantages et responsabilisé. Les paiements comme les avantages sont prévus dans ce projet de loi.

M. John Fisher, directeur général, Égalité pour les gays et les lesbiennes (EGALE): Comme l'a indiqué Mme Vance, nous souscrivons pleinement à l'esprit de ce projet de loi. C'est un projet de loi qui se fait attendre depuis longtemps. Je voudrais aborder quelques questions d'ordre terminologique.

We are aware that throughout the bill different terminology is used for heterosexual marriage relationships, which are referred to as spousal units, and common-law partners, which is the phrase used for those in same-sex relationships and unmarried, opposite-sex relationships. Although we recognize that this creates some hierarchies of relationships that we do not fully support, it is a compromise that we can live with. It is significant for us that no distinction is made between opposite-sex and same-sex common-law partners. At least our relationships and opposite-sex relationships are accorded equal terminology.

We have difficulty with the insertion of clause 1.1. When the bill was first introduced, we felt that the government had gone to lengths to strike a reasonable compromise. Maintaining the spousal terminology for some kinds of relationships was not our preferred option but we felt it was a reasonable balance. With the insertion of clause 1.1, the government has taken that extra step to reinforce that our relationships are seen as being on a lesser rung of the ladder and are not entitled to equal treatment and equal respect.

Throughout the debates on the bill, the minister constantly reaffirmed that the bill had nothing to do with marriage. In fact, that is the case. Many witnesses and others wrote letters stating, "This will bring about the destruction of marriage and the destruction of the family unit." Clearly, that is not the case. That is not what the bill does. It takes very pragmatic approach and systematically amends 68 laws to bring them into conformity with the Charter of Rights. Marriage is not on the table, nor are we proposing to put it on the table; neither do we support the minister's attempt to make it about defending the institution of marriage, when marriage was not an issue addressed in the bill.

A reasonable compromise was proposed at the House of Commons Justice Committee. That compromise proposed that the general interpretation clause could remain but that, instead of reading "For greater certainty, the amendments made by this Act do not affect the meaning of the word "marriage", that is, the lawful union of one man and one woman to the exclusion of all others," the clause should end after the word "marriage". In other words, clause 1.1 would simply state: "For greater certainty, the amendments made by this Act do not affect the meaning of the word marriage." That would have fully met the minister's objectives and would have made it clear to all that this was not a bill about marriage. As it stands, clause 1.1 takes the additional step of reinforcing that only opposite-sex couples are entitled to enjoy married status. That is one of our concerns.

Comme nous le savons tous, tout au long du projet de loi, on maintient une distinction terminologique entre les couples mariés hétérosexuels, dont la relation est décrite comme «conjugale», et les conjoints de fait, expression que l'on utilise pour décrire les relations entre personnes du même sexe ou entre deux personnes de sexe différent qui ne sont pas mariées. Même si nous reconnaissons que cette distinction crée une certaine hiérarchie dans les relations, ce que nous n'appuyons pas, c'est néanmoins un compromis qui nous semble acceptable. Il est capital pour nous que l'on ne fasse pas de distinction entre les conjoints de fait de sexe opposé et de même sexe. Sur le plan terminologique au moins, nos relations et celles des personnes de sexe opposé sont traitées sur un pied d'égalité.

Nous nous opposons à l'insertion de la disposition 1.1 dans le projet de loi. Quand ce projet de loi a été présenté, nous avons eu l'impression que le gouvernement avait déployé des efforts considérables pour parvenir à un compromis raisonnable. Nous n'étions certainement pas en faveur de maintenir le qualificatif «conjugal» pour définir certains types de relations, mais nous avons néanmoins estimé que c'était un équilibre raisonnable. Mais en rajoutant la disposition 1.1, le gouvernement a pris une mesure de plus pour renforcer l'opinion voulant que nos relations soient considérées comme inférieures, et que, par conséquent, elles ne méritent ni traitement égal, ni respect égal.

Tout au long des débats, le ministre a constamment réaffirmé que ce projet de loi n'a rien à voir avec le mariage. En fait, c'est le cas. De nombreux témoins et d'autres intéressés ont écrit des lettres dans lesquelles ils disaient: «Ce projet de loi mènera à la destruction du mariage et à la destruction de l'unité familiale.» De toute évidence, tel n'est pas le cas. Ce n'est pas non plus l'objectif du projet de loi. Il s'agit simplement d'une solution très pragmatique qui permet de modifier systématiquement 68 lois afin de les rendre conformes à la Charte des droits. Il n'est pas question de redéfinir le mariage, et ce n'est pas ce que nous proposons non plus. Nous ne souscrivons pas à la position du ministre, qui cherche à mettre l'accent sur la défense de l'institution du mariage, alors qu'il n'était pas question de mariage dans le projet de loi.

On a proposé un compromis raisonnable au Comité de la justice de la Chambre des communes. On a notamment proposé de maintenir la règle d'interprétation générale, mais en en supprimant une partie. Voici la teneur de cette règle: «Il demeure entendu que les modifications que la présente loi apporte ne changent pas le sens du terme "mariage", soit l'union légitime d'un homme et d'une femme à l'exclusion de toute autre personne.» À notre avis, la règle devrait s'arrêter au mot «mariage». En d'autres mots, la disposition 1.1 se lirait comme suit: «Il demeure entendu que les modifications que la présente loi apporte ne changent pas le sens du terme "mariage".» Ainsi on aurait pu atteindre les objectifs fixés par le ministre et on aurait pu clairement montrer que ce projet de loi n'a rien à voir avec le mariage. À l'heure actuelle, la disposition 1.1 va un peu plus loin, en ce sens qu'elle renforce l'opinion voulant que seuls les couples de sexe opposé ont le droit de se marier, ce qui nous inquiète.

Some concerns were raised during the committee about the meaning of words like "conjugal". Some have even gone so far as to suggest that that makes the bill about providing benefits for sexual relationships. That is not the case and it is not the approach the courts have taken. As our brief makes clear in a discussion in section 8, the Supreme Court of Canada addressed in *M. and H.* what is meant by the word "conjugal". The Supreme Court acknowledged that a number of factors are taken into consideration by courts in determining whether a particular relationship is or is not a conjugal relationship. Those factors include shared shelter, sexual and personal behaviour, services, social activities, economic support and children, as well as the societal perception of the couple. It is clear that if a relationship is simply a casual sexual relationship, it will not be a conjugal relationship. It is equally clear that if a relationship shares all the factors of shared shelter, societal perception, et cetera, then whether or not the particular couple is having sex is irrelevant in determining whether the couple is conjugal. After 40 years of marriage, I honestly do not know whether my parents still have sex. There is no question, however, that that relationship will be determined to be a conjugal relationship and no court would inquire into the nature of their sexual activities in order to reach that conclusion.

The courts have long established, in relation to unmarried opposite-sex couples, that there are means by which to determine whether a particular relationship is a conjugal relationship, entitled to the benefits and responsibilities of being in an opposite-sex common-law relationship. We do not anticipate any greater or lesser degree of difficulty in applying those same principles to same-sex relationships. Thank you.

[Translation]

Ms Claudine Ouellet, Director General, La Coalition gaie et lesbienne du Québec: Madam Chair, I do not want to re-launch the constitutional debate nor explain what section 15 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms means. I simply want to insist on one definition which has been around since 1776, and which lawyers from all the countries of this planet should have understood by now.

The concept of equality means having the same choices. Each democratic society should see to it that that choice is exercised in freedom and without discrimination based on race, sex, religion or sexual orientation. In any case, that is a societal choice that has been made north of the United States.

I am happy and proud to be from the province which was the first to include sexual orientation as a grounds for discrimination in its Charter of Rights and Freedoms. From that time on it became prohibited to dismiss a person on those grounds or refuse to rent a dwelling to such a person.

To come back to the definition of equality enshrined in North American law since 1776, if every human being is born into equality, a status that is confirmed by his or her citizenship, why have States always striven to establish distinctions and categories?

Certains ont soulevé des inquiétudes durant les audiences du comité quant au sens de certains mots, comme «conjugal». Certains sont même allés jusqu'à dire que cela fait en sorte que le projet de loi porte sur la prestation d'avantages pour des relations sexuelles. Or ce n'est pas vrai et ce n'est pas l'avis des tribunaux non plus. Il ressort clairement du point 8 de notre mémoire que dans l'arrêt *M. c. H.*, la Cour suprême du Canada a approuvé le critère qui sert à définir le mot «conjugal». La Cour suprême a statué que les tribunaux doivent tenir compte de nombreux facteurs pour déterminer si une relation est conjugale ou non. Parmi ces facteurs figurent le partage d'un toit, les rapports personnels et sexuels, les services, les activités sociales, le soutien financier, les enfants et aussi l'image sociale du couple. Il est clair que si la relation est purement sexuelle, elle ne sera pas considérée comme une relation conjugale. De même, il est évident que si la relation répond à tous les critères, notamment le partage du toit et l'image sociale du couple, l'existence ou l'absence de rapport sexuel n'est pas une condition pour déterminer si la relation est conjugale ou non. Je peux honnêtement vous dire que je ne sais pas si, après 40 ans de mariage, mes parents ont encore des relations sexuelles. Pourtant, il ne fait aucun doute que leur relation sera considérée comme une relation conjugale, et aucun tribunal ne pourra enquêter sur la nature de leurs relations sexuelles pour arriver à une conclusion.

Dans le cas des couples de sexe opposé qui ne sont pas mariés, les tribunaux ont depuis longtemps établi des critères pour déterminer s'il s'agit d'une relation conjugale donnant lieu à des avantages et à des responsabilités semblables à ceux dont jouissent les conjoints de fait de sexe opposé. Nous ne pensons pas qu'il sera plus facile ni plus difficile d'appliquer ces mêmes principes aux relations entre personnes de même sexe. Je vous remercie.

[Français]

Me Claudine Ouellet, directrice générale, La Coalition gaie et lesbienne du Québec: Madame la présidente, je ne vais pas refaire le débat constitutionnel, ni refaire l'explication de ce que veut dire l'article 15 de la Charte canadienne des droits et libertés. Je vais simplement insister sur une seule définition que, je pense, depuis 1776, les juristes de tous les pays et de la planète auraient dû comprendre à ce jour.

La notion d'égalité veut dire avoir les mêmes choix. Chaque société démocratique devrait voir à ce que ce choix soit exercé en liberté et sans discrimination fondée sur la race, le sexe, la religion et l'orientation sexuelle. Du moins, c'est un choix de société qui a été fait au nord des États-Unis.

J'ai le bonheur et la fierté de provenir d'une province qui était la première à inclure, dans sa Charte des droits et libertés, le motif de l'orientation sexuelle qui devenait un acte discriminatoire. On ne pouvait plus ni congédier, ni refuser de louer quoi que ce soit sur une base de discrimination fondée sur l'orientation sexuelle.

Pour revenir à la définition d'égalité enchâssée dans notre droit nord-américain depuis 1776, si chaque humain naît, de par sa naissance et de par sa citoyenneté, dans un statut d'égalité, pourquoi les États se sont-ils toujours évertués à faire des distinctions et des catégories?

Bill C-23 is no exception. With all due respect for my colleagues — and this is probably due to the fact that in my birth place we are fond of mischief — I am not entirely in agreement with the formulation of Bill C-23 and feel it does not go far enough.

If we agree at the outset on the principle that all individuals are born equal, why then restrain the scope of that concept? Why, when I pay my income tax and taxes, are my dollars considered to have the same value as those of my heterosexual counterparts but when I want to exercise my rights, they are no longer worth the same. I am asking for a tax exemption from now on.

As funny as this may seem, the government is attempting to provide a political answer to a fundamental rights issue. I have done my homework and I know that the vast majority of you have the same training as I do, which is to say that we are all lawyers. Fortunately, there is a mix of other professions that humanize ours from time to time, and we need that.

The Minister of Justice added insult to injury by adding clause 1.1 and including a definition of marriage. If in 1968, Canada decided that it had no business in the bedrooms of the nation, why is it now involved in my relationship? Which government has a jurisdiction that allows it to qualify the type of relationship I have with my spouse? Are we being condemned to live the rest of our lives “in sin”? The recognition of same-sex spouses is not a matter of morality, or politics, but simply one of law.

As the government of a democratic State, if you are unable to do that, that raises serious questions. There is no unanimity on religious values; only one thing is unanimous and that is the will to build a democratic country. It is up to you now to determine how many individuals want to continue to adhere to that democracy. How many others, whose moods and attitudes fluctuate according to the values that are popular at any given time, values which generally come from south of the border, want to adhere to that democracy? Is this the type of democracy that Canada wants?

As I said earlier, I have the good fortune of hailing from Quebec. Borders are of course not impenetrable but influences take a little longer to take effect. But for once, I would like you to take your cue from Quebec. Bill 32, passed last year, consecrated a principle of fundamental rights which is that each citizen who lives in the same jurisdiction must be considered equal before the law, in all of its provisions, and enjoy all of the protection the law can provide.

It is in that spirit that I am asking you to draw a line through clause 1.1 of the government's bill and to include in your recommendations the amendments the Coalition puts forward on the last page of our brief.

These amendments ask that same-sex couples be treated in the same way as other couples, without regard to sexual orientation. If that includes an institution that has become obsolete and that perhaps needs some form of renewal, so be it! The issue is not

Le projet de loi C-23 n'est pas à part. Avec tous le respect que j'ai pour mes collègues — c'est probablement parce que dans mon lieu de naissance on est habitués de faire du «mischief» —, je ne suis pas tout à fait d'accord avec l'articulation du projet de loi C-23 et je trouve qu'il ne va pas assez loin.

Si on part du principe que chaque individu naît dans une situation d'égalité, alors pourquoi en restreint-on la portée? Pourquoi, au moment de payer mes impôts et mes taxes, vous considérez la valeur de mon dollar de la même façon que mes collègues hétérosexuels, et que lorsqu'il s'agit d'exercer mes droits, le mien vaut moins cher. Je vous demande ici de me donner une exemption d'impôt à partir de maintenant.

Aussi drôle que cela puisse paraître, le gouvernement tente de donner une réponse politique à une question de droit fondamental. J'ai fait mes devoirs, je sais que la large majorité d'entre vous ont la même formation que la mienne, c'est-à-dire une formation de juriste. Heureusement que vous avez un mélange d'autres professions qui humanisent la nôtre de temps en temps, et on en a besoin.

Le ministère de la Justice a porté l'insulte à la honte en ajoutant l'article 1.1 et en inscrivant une définition du mariage. Si, en 1968, l'État canadien avait décidé qu'il n'avait pas d'affaire dans ma chambre à coucher, que fait-il dans ma relation de couple maintenant? Quel est le gouvernement qui va avoir la compétence pour venir qualifier le genre de relation que j'entretiens avec ma conjointe? Sommes-nous condamnées pour le reste de nos vies à vivre dans «le péché»? La question de savoir comment reconnaître les conjoints de même sexe ne relève pas de la morale, de la politique, mais relève simplement du droit.

Si, en tant que gouvernement d'un État démocratique, vous n'êtes pas capable de faire cela, il y a de sérieuses questions à se poser. Il n'y a pas d'unanimité qui existe concernant les valeurs religieuses; il n'existe qu'une seule unanimité, c'est la volonté de se bâtir un pays démocratique. À vous maintenant de savoir combien d'individus veulent continuer d'adhérer à cette démocratie. Combien d'autres, à l'humeur changeante, selon leurs valeurs du moment, qui généralement vient du sud de la frontière, veulent adhérer à cette démocratie? Est-ce ce genre de démocratie que le Canada veut?

Comme je l'ai dit tantôt, j'ai la chance de venir du Québec. Les frontières ne sont pas imperméables bien sûr, les influences prennent un peu plus de temps. Mais pour une fois, je vous demanderais de retenir une petite leçon du Québec. La Loi 32 adoptée l'an dernier venait consacrer un principe de droit fondamental que chaque citoyen qui habite dans la même juridiction doit être considéré également devant la loi, dans toute son expression et toute la protection que la loi doit procurer.

C'est dans cet esprit que je vous demande de faire un X sur l'article 1.1 du projet de loi du gouvernement actuel et d'inclure dans votre intervention les amendements que la coalition a proposés à la dernière page de notre mémoire.

Ces amendements consistent à traiter les conjoints de même sexe de la même façon qu'on va traiter tous les autres conjoints sans égard à l'orientation sexuelle. Si cela inclut une institution qui est tout à fait désuète et qui mérite peut-être d'être renouvelée

that gays and lesbians absolutely want to marry; it is a question of principle, of fundamental rights, and that is the objective that you should keep in mind. It is a matter of rights. Try to imagine, if you will, replacing the words "gay" and "lesbian" by the words "Jew" or "Muslim", or simply with the word "Asian". In less than half an hour, you would have a revolt on your hands.

Explicit or implicit grounds for discrimination are all equal, in the sense that age discrimination is no less serious than discrimination based on gender. All these grounds for discrimination are equally reprehensible. Sexual orientation has been included in those grounds since 1995 in Canada and should be fought with the same vigour as racism or discrimination based on age. We should not even sit around wondering whether a democratic State should take that step or not. Otherwise, if the bill is passed in its current form, what will happen, and this is a promise — and since I am not a politician, you can bet on it — we will all be going to court. If Bill C-23 does not include all the provisions that have a bearing on all of the individuals who live in the same jurisdiction, once again, we will all be going to court.

I would simply, thus, ask you to abolish the insulting attempt that is clause 1.1. First of all, amend provisions concerning hate propaganda — I warn you, you will need them in the next federal election campaign —; secondly, amend all of the provisions relating to definitions of marriage so that they are congruent with all other Acts, and thirdly remove the distinction based on sexual orientation; fourth, include the Immigration Act in the process, even though this is beginning to be done; finally, bring in a separate bill for other dependent relationships.

In that regard I refer you to the way in which Vermont has dealt with dependent relationships; they have created a new category for them.

To conclude my statement I want to say that I subscribe to statements made by one of your colleagues, Senator Joyal, although I would like to express a small nuance. If we recognize that same-sex couples and heterosexual couples have the same status, and the same choices, we have to avoid the trap of "separate, but equal".

If I pay the same taxes, if I have the same rights and the same obligations, I must necessarily have the same choices. Otherwise, this will continue to be discrimination based on sexual orientation and I will see you in court, once again.

[English]

The Chairman: I would point out that perhaps age discrimination is a poor one to pick in this company, because senators cannot be appointed before age 30 and must retire at age 75. That is blatant discrimination.

Ms Ouellet: I am glad I am 47.

des fois, soit! Ce n'est pas la question que les communautés gaie et lesbienne tiennent absolument à se marier, c'est une question de principe, de droit fondamental et on ne doit pas déroger de cet objectif. C'est une question de droit. Essayez d'imaginer si on remplaçait les mots «gai» et «lesbienne» par les mots «juif» ou «musulman», ou simplement par le mot «asiatique». Il y aurait une révolte en moins d'une demi-heure.

Les motifs de distinction et de discrimination qui sont énoncés de façon explicite ou implicite ne comportent pas de priorité, c'est-à-dire que ce n'est pas moins grave de discriminer sur l'âge que cela peut l'être sur le sexe. Tous sont d'une égale valeur. L'orientation sexuelle est incluse là-dedans depuis 1995 au Canada et cela devrait être combattu avec la même force qu'on l'a fait pour le racisme ou la discrimination fondée sur l'âge. On ne doit même pas s'attarder à se poser la question à savoir si un État démocratique doit faire ce pas ou non. Sinon, si le projet de loi est adopté dans son état actuel, ce qui se produira, et c'est une promesse que je vous fais — et comme je ne suis pas en politique, vous pouvez y compter —, on va tous se retrouver devant le tribunal. Si le projet de loi C-23 n'inclut pas toutes les dispositions qui ont trait à tous les individus qui vivent sous la même juridiction, on va se retrouver devant la cour encore une fois.

Je vous demanderais alors tout simplement d'abolir cette tentative insultante que l'article 1.1 peut apporter; premièrement, modifier les dispositions concernant la propagande haineuse — je vous avertis, on en aura besoin lors de la prochaine campagne électorale fédérale —; deuxièmement, amender dans le même sens que toutes les autres lois, toutes les dispositions relatives aux définitions de mariage et, troisièmement, enlever la distinction basée sur l'orientation sexuelle; quatrièmement, inclure dans le processus, même si cela commence à se faire, la loi sur l'immigration; enfin, traiter dans une loi tout à fait séparée les relations interdépendantes.

À ce sujet, je vous réfère à la façon dont le Vermont a traité des relations interdépendantes et qui en ont fait une autre catégorie.

Pour terminer mon intervention, je ferai miens les propos d'un de vos collègues, le sénateur Joyal, en y apportant quand même une petite distinction. Si on reconnaît le même statut aux conjoints de même sexe qu'aux conjoints hétérosexuels, avec les mêmes choix, il faudra éviter le piège de «séparé, mais égal».

Si je paie les mêmes impôts, si j'ai les mêmes droits et les mêmes obligations, il faudra obligatoirement que j'aie les mêmes choix. Sinon, cela va encore demeurer de la discrimination basée sur l'orientation sexuelle et on se reverra au tribunal encore une fois.

[Traduction]

La présidente: Ce n'est peut-être pas le bon endroit pour parler de discrimination fondée sur l'âge, car vous savez que les sénateurs ne peuvent être nommés avant d'avoir 30 ans et doivent prendre leur retraite à 75 ans. Si ce n'est pas de la discrimination!

Mme Ouellet: Je suis contente d'avoir 47 ans.

Ms Jon Leah Hopkins, Chair, Lesbian Issues Committee, National Action Committee on the Status of Women: NAC, which represents 740 women's organizations across Canada, represents 3 million women, of which number between 1 and 10 per cent will be lesbians.

NAC represents both heterosexual women and lesbians. NAC reflects all of the diversity of Canadian society, and lesbians are presented in all their diversity. NAC acknowledges the important contributions that lesbians have made to the advancement of the equality agenda of all women and maintains that equality must be achieved for all lesbians and gays in the country, and the sooner the better.

We do have a brief. Unfortunately, it is somewhere in the wilds of real space. It is one of those situations where, as I put the box on the belt, I thought, "You ought to take this on the plane." I should have. I will see that the clerk receives a copy. In fact, the clerk can have the whole box of briefs as soon as I get them.

Within the brief we talk about the human rights of lesbians and point out that lesbians remain the only category of Canadian women who do not benefit from the protection of the law and equality under the law and that Bill C-23 is a step towards redressing this historical injustice.

Homophobia within Canada has been documented. It is one of the most pervasive forms of discrimination. Research consistently shows that the heterosexual attitude towards lesbians and gay men is negative and that this negativity is deemed acceptable to society. The link between gender stereotypes and sexual orientation plays an important role in antigay prejudice.

Lesbians are disliked particularly by people who hold traditional sex role attitudes. Some research has found heterosexual women's attitude towards lesbians to be more negative than those of heterosexual men. In other words, in a reading of the literature on the attitudes towards homosexuality, we must recognize the importance of attitudes towards homosexuals.

Gender belief systems are not the only determinant of antigay attitudes. Negativity towards homosexuality is also related to prejudice against racial minorities and other groups. Racism and sexism retain substantive correlation with an antigay attitude and both have been found to be related to right-wing authoritarian attitudes. These multiple linkages suggest that antigay attitudes are part of a social paradigm that is highly resistant to change.

NAC maintains that the Canadian government has shown positive leadership in combating homophobia by bringing forward Bill C-23. However, as women know too well, equality under the law is not the same, nor does it automatically ensure equal treatment.

Mme Jon Leah Hopkins, présidente, Comité des questions lesbiennes, Comité canadien d'action sur le statut de la femme: Le Comité canadien d'action sur le statut de la femme regroupe 740 organisations féminines à l'échelle du pays, représentant 3 millions de femmes, dont 1 à 10 p. 100 sont des lesbiennes.

Le comité représente tant des femmes hétérosexuelles que des lesbiennes. Il reflète toute la diversité de la société canadienne, et les lesbiennes y sont présentes dans toute leur diversité. Il reconnaît l'importante contribution des lesbiennes au progrès réalisé dans la lutte pour l'égalité de toutes les femmes et cherche à assurer l'égalité pour les lesbiennes et les gays du pays le plus tôt possible.

Nous avons un mémoire à vous soumettre, mais il a malheureusement disparu dans la nature. Je savais au moment où je l'ai mis avec mes bagages que je devais le prendre avec moi dans l'avion. C'est ce que j'aurais dû faire. Quoi qu'il en soit, je ferai en sorte que le greffier en reçoive une copie. En fait, je pourrais lui remettre toute la boîte contenant les mémoires dès que je mettrai la main dessus.

Dans notre mémoire, nous parlons des droits humains des lesbiennes et nous soutenons que celles-ci constituent la seule catégorie de femmes canadiennes qui ne jouissent toujours pas de la protection de la loi ni de l'égalité juridique, et que le projet de loi C-23 est une première étape visant à corriger cette injustice historique.

L'homophobie est un fait bien étayé au Canada. C'est l'une des formes de discrimination les plus communes. L'une après l'autre, les recherches montrent que l'attitude des hétérosexuels envers les lesbiennes et les gays est négative et que cette attitude est jugée acceptable par la société. Le lien entre les stéréotypes et l'orientation sexuelle joue un rôle important dans les préjugés anti-gai.

Les lesbiennes sont particulièrement détestées des gens qui sont attachés au rôle traditionnel des sexes. Selon certaines études, l'attitude des femmes hétérosexuelles envers les lesbiennes serait plus négative que celle des hommes hétérosexuels. En d'autres mots, quand on lit les écrits sur les comportements envers l'homosexualité, il faut reconnaître l'importance du comportement envers les homosexuels.

Les systèmes de croyance dans le rôle des sexes n'est pas le seul déterminant du comportement anti-gai. L'aversion envers l'homosexualité est également liée aux préjugés envers les minorités raciales et d'autres groupes. Le racisme et le sexisme ont une grande corrélation avec le comportement anti-gai, deux comportements qui sont manifestement associés à un courant de droite autoritaire. Ces liens multiples nous portent à croire que le comportement anti-gai s'inscrit dans le cadre d'un paradigme social qui résiste fortement aux changements.

Le Comité canadien d'action sur le statut de la femme estime que le gouvernement canadien a fait preuve de leadership positif dans la lutte contre l'homophobie en proposant le projet de loi C-23. Cependant, comme le savent très bien les femmes, qui dit égalité en vertu de la loi ne dit pas forcément traitement égal.

The refusal of society to recognize the legitimacy of lesbian couples and to confirm the subsequent legal, financial and psychological advantages for us has not meant that a majority of lesbians are involved in short-term relationships. In fact, we are, by a majority, in long-term relationships.

In 1991, a survey of gay and lesbian couples revealed that the majority of lesbian couples, 75 per cent, share their income, that 88 per cent had held a wedding ceremony or ritual celebration, that 91 per cent were monogamous, and that 92 per cent were committed to their partners for life.

Women, whether lesbian or heterosexual, are ready to invest more in our relationships and have greater commitment to maintaining those relationships. This observation reflects the limitations that are built into the heterosexual model of marriage and the family. It explains in part why lesbians generally do not want to imitate this model and its inherent inequities. However, if, as couples, we want to have equal status with opposite-sex couples, it is because of the high value that is placed on the relationship and the desire for social and legal validation. We want to have the right to equal treatment.

I will just tell you a short story. I spent 20 years in the Yukon, where there is an organization called the Yukon Order of Pioneers. The Yukon Order of Pioneers does not allow women to become pioneers. What that means is that, after you have been in the Yukon for 20 years, you can apply to become a member of that organization. However, it is restricted only to men. One of the members' wives took this to the Supreme Court, to determine why it is that women who invest so much in the same 20 years in the Yukon suddenly do not get a choice about the little piece of paper, which they can display proudly, that reads, "I am a member of the Yukon Order of Pioneers." In the Yukon, that designation is very important to people.

We want you to understand that the issue for gays and lesbians is that we want to be able to be proud of who we are and want to be part of society.

While NAC welcomes Bill C-23, and we would urge you to support it, we have concerns about possible negative implications on the financial and social well-being of lesbians and our children.

I was asking a group of lesbians on Sunday, because I knew I would be coming here, what they wanted me to say about gender analysis to honourable senators. They said to say that lesbians are the last hired and the first fired and that they earn 40 per cent less as women and as lesbians than men; that when we are older, we tend to be much poorer; that when we are sick, we are likely to stay that way; and that, in terms of immigration, we cannot bring our partners as family members into Canada. They wanted you to know that those things are important and that, although Bill C-23 goes a long way in rectifying some things, it does not in their view go far enough.

Le fait que la société refuse de reconnaître la légitimité des couples de lesbiennes et, par conséquent, de leur garantir des avantages juridiques, financiers et psychologiques ne signifie pas du tout que la majorité des lesbiennes vivent des relations à court terme. En réalité, la majorité d'entre nous entretiennent des relations à long terme.

En 1991, un sondage réalisé auprès de couples gais et lesbiens a révélé que la majorité des couples lesbiens, soit 75 p. 100, partagent leur revenu, que 88 p. 100 avaient eu une cérémonie de mariage ou autre, que 91 p. 100 étaient monogames et que 92 p. 100 s'étaient engagés à passer leur vie avec leur partenaire.

Les femmes, qu'elles soient lesbiennes ou hétérosexuelles, sont prêtes à investir davantage dans leurs relations et sont davantage attachées à maintenir ces relations. Cette observation reflète les limites du modèle hétérosexuel de mariage et de famille. Elle explique, en partie, pourquoi les lesbiennes refusent d'une manière générale d'imiter ce modèle et les iniquités qui lui sont propres. Toutefois, si nous voulons avoir un statut égal à celui des couples de sexe opposé, c'est en raison de l'importance primordiale que nous accordons à nos relations et du désir de validation sociale et juridique. Nous voulons être traitées sur un pied d'égalité.

Permettez-moi de vous raconter une histoire. J'ai passé 20 ans au Yukon, où il existe une organisation qui s'appelle «The Yukon Order of Pioneers» (Ordre des pionniers du Yukon.) Cette organisation exclut les femmes. Cela signifie qu'après 20 ans au Yukon, si vous êtes un homme, vous pouvez devenir membre de l'organisation. L'épouse d'un des membres s'est adressée à la Cour suprême afin de déterminer pourquoi, lorsque les femmes passent les mêmes 20 ans au Yukon, elles ne peuvent pas recevoir ce petit morceau de papier qu'elles pourraient fièrement afficher, où il est dit: «Je fais partie de l'Ordre des pionniers du Yukon». Au Yukon, une telle désignation est très importante.

Nous voulons que vous compreniez que la question pour les homosexuels et les lesbiennes, c'est que nous voulons être fiers de ce que nous sommes et que nous voulons faire partie de la société.

Le CCASF accueille favorablement le projet de loi C-23 et vous exhorte à l'appuyer, mais nous nous préoccupons des éventuelles conséquences négatives de ce projet de loi pour le bien-être financier et social des lesbiennes et de leurs enfants.

J'ai demandé à un groupe de lesbiennes dimanche, car je savais que je devais venir ici, ce qu'elles voulaient que je dise aux honorables sénateurs sur l'analyse comparative entre les sexes. Elles m'ont répondu qu'il fallait dire que les lesbiennes sont les dernières à être embauchées, les premières à être congédiées, qu'elles gagnent 40 p. 100 de moins comme femmes et comme lesbiennes que les hommes; que lorsque nous vieillissons, nous avons tendance à être plus pauvres lorsque nous sommes malades, nous risquons de le demeurer; et que sur le plan de l'immigration, nous ne pouvons pas parrainer des membres de nos familles pour les faire venir au Canada. Elles voulaient que vous sachiez que ces choses sont importantes, et que, bien que le projet de

NAC wishes to point out that, in order for Bill C-23 to establish fairness, efforts must be made to establish a context for real protection of lesbian and gay males within a construct of respect and trust. NAC would like to see clear guidelines in instruments concerning the privacy rights of lesbian and gay men as part of the regulatory process attached to this bill.

More important, we would like to see education. Women and minorities know that equality cannot be achieved through legislation alone. If you really want to have a look at that, as a woman of African descent, look at what has happened to the African-American community in the United States even though equality was legislated. Sexism, racism and homophobia are too prevalent and they are part of the society. Bill C-23 moves forward in that way but not far enough.

We would like to see some recommendation made that there be a comprehensive education and awareness campaign as part of the application of this bill. We would like to see education targeted toward federal bureaucrats who will be responsible for the application of the law. We would like to see education targeted towards lesbians and gays in order that we are informed of our rights and obligations. We would like to see education targeted towards employers who deal with issues of privacy, and we would like to see it targeted towards Canadian civil society in order to combat antigay stereotypes and homophobia.

In conclusion, NAC welcomes and supports the introduction and continued forward movement of this bill and encourages the Senate to approve it. We would like to point out that the millions of women NAC represents stand firm in their conviction that all discrimination towards lesbians and gays in Canada must end and that it must end now.

Mr. David Corbett, Legal Counsel, Foundation for Equal Families: First, I do not have a written brief. Through a series of miscommunications, only yesterday did I realize that I would be here today. Ms Douglas, President of the Foundation for Equal Families, regrets that she cannot be here today. She was unable to change her schedule.

The Foundation for Equal Families is a community-based organization whose purpose is achieving legal recognition of same-sex couples. The primary vehicle the foundation has used is litigation. We have a particular, special interest in this bill because it is our foundation that sued the government over all of these pieces of legislation some two years ago. That litigation is still outstanding. I am counsel on that case, so I know it pretty well. Our short message is: If you do not pass the bill, we will keep suing. I hope I will be able to give you better reasons to pass the bill than that.

loi C-23 remédie à de nombreux problèmes, il ne va pas assez loin.

Le CCASF souhaite souligner que si nous voulons que le projet de loi C-23 établisse l'équité, il faut faire des efforts pour créer une situation qui protège vraiment les lesbiennes et les homosexuels dans le respect et la confiance. Nous voulons que la réglementation qui découlera de ce projet de loi comprenne des dispositions qui protègent le droit à la vie privée des lesbiennes et des homosexuels.

Ce qui est encore plus important, nous aimerions mettre l'accent sur l'éducation. Les femmes et les personnes membres de minorités visibles savent que la loi seule ne peut donner l'égalité. À titre d'exemple, comme femme de descendance africaine, je peux vous dire qu'il suffit de regarder ce qui est arrivé à la collectivité afro-américaine aux États-Unis malgré les lois sur l'égalité. Le sexisme, le racisme et l'homophobie sont trop présents, font trop partie de la société. Le projet de loi C-23 est un pas en avant, mais demeure insuffisant.

Nous aimerions que soit recommandée une vaste campagne d'éducation et de sensibilisation dans le cadre de l'application de ce projet de loi. Nous aimerions que l'on cible les fonctionnaires fédéraux qui seront responsables de l'application de la loi. Nous aimerions que l'on cible les lesbiennes et les homosexuels afin de les informer de leurs droits et obligations. Nous aimerions que soient ciblés les employeurs qui traitent de questions de protection de la vie privée, et nous aimerions que soit ciblée la société civile canadienne afin de lutter contre les stéréotypes et l'homophobie.

En conclusion, le CCASF se réjouit de l'introduction et de l'avancement de ce projet de loi, qu'il appuie, et encourage les sénateurs à l'adopter. Nous aimerions souligner que les millions de femmes que nous représentons sont unies dans leur conviction qu'il faut mettre fin, et ce, dès maintenant, à toute discrimination à l'égard des lesbiennes et des homosexuels au Canada.

M. David Corbett, conseiller juridique, Fondation en faveur de l'égalité des familles: Tout d'abord, permettez-moi de dire que je n'ai pas de mémoire écrite. À cause de plusieurs problèmes de communication, ce n'est qu'hier que je me suis rendu compte que je devais comparaître ici aujourd'hui. Mme Douglas, la présidente de la fondation, regrette de ne pouvoir être ici aujourd'hui. Elle n'a pas pu modifier son emploi du temps.

La Fondation en faveur de l'égalité des familles est une organisation communautaire qui oeuvre pour obtenir la reconnaissance juridique des couples homosexuels. Nous avons surtout fait appel aux tribunaux à cette fin. Nous nous intéressons tout particulièrement à ce projet de loi parce que notre fondation a intenté des poursuites contre le gouvernement pour toutes les lois de ce genre il y a quelque deux ans. Les poursuites continuent. Je suis l'avocat dans ce dossier et donc je le connais assez bien. En un mot comme en mille: si vous n'adoptez pas ce projet de loi, nous allons continuer à intenter des poursuites. Toutefois, j'espère vous donner de meilleures raisons d'adopter le projet de loi que cette seule raison-là.

The foundation has been involved, either as an intervener or as a party, in all of the leading decisions affecting same sex-couples out of Ontario and into the Supreme Court of Canada. The most notable decision was *Rosenberg*, where the Ontario Court of Appeal found that the definition of "spouse" contained in the Income Tax Act was discriminatory because it did not include same-sex couples. That decision was not appealed by Canada. The principle in that case governs all the laws that are under consideration here.

The first reason to pass this bill, and why it is your duty to pass this bill, is that it is constitutionally required. It is part of the fundamental law of this country. You have a duty to uphold that law and to follow the Supreme Court of Canada's determinations of that law. Part of the court's role in developing our constitutional principles, and part of Parliament's and the Senate's role, is to respond to those findings of what the law is. It is part of the rule of law and our most fundamental legal principles in this country.

Second, by way of introduction, let me tell you who I am. I am presently counsel for the foundation, but I used to be a director. I am in the private practice of law in Toronto. I am also on faculty at the University of Toronto law school, the Osgoode Hall law school and the University of Western Ontario law school, so I teach as well as practice law.

The three reasons that we offer for which you should pass this bill are: First, it is constitutionally required; second, it is consistent with social justice and Canada's commitment to civil and human rights; and third, it does not hurt anyone.

I will start with the third reason, because it is the one that comes up most often. Effectively, it is a rebuttal to those who are opposed to the legislation. The most compelling argument that seems to be offered is that this bill, in some sense, is an attack or derogates from the traditional family, whatever that might be. By "traditional family," read heterosexual family. It is funny, but we have not noticed a decrease in patterns of reproduction or opposite-sex couples coming together to get married or to form households because of recognition of same-sex couples. It is as if the very recognition of a social reality will, somehow, put heterosexuals off their food, so to speak, and they will not be able to stomach making families. It does not take anything away from heterosexual families. Family is not a zero-sum game. The recognition that is accorded to same-sex families will have no impact on opposite-sex families and no impact on people meeting, falling in love, having children and raising those children. It is a false opposition to suggest that a recognition that is accorded to lesbians and gay men in their relationships will have any impact whatsoever on other people's relationships. They are simply unrelated issues.

In respect to the commitment to social justice, the legal decisions that have come out of the Supreme Court of Canada and the other courts of this country are based on section 15 of the Charter. Section 15 of the Charter has as its goal the protection of minorities. Even if there were a majority sentiment against this

La fondation a participé, soit comme intervenant, soit comme partie, à toutes les principales décisions qui touchent les couples homosexuels en Ontario et devant la Cour suprême du Canada. La décision la plus connue est celle de l'affaire *Rosenberg*, où la Cour d'appel de l'Ontario a statué que la définition de «conjoint» dans la Loi de l'impôt sur le revenu était discriminatoire parce qu'elle n'incluait pas les couples homosexuels. Le Canada n'en a pas appelé de cette décision. Le principe qui est ressorti de cette affaire régit toutes les lois qui sont à l'étude ici.

La première raison d'adopter ce projet de loi, la raison pour laquelle vous avez le devoir d'adopter ce projet de loi, c'est que la Constitution l'exige. Cela fait partie du droit fondamental de notre pays. Vous avez le devoir de confirmer cette loi et de suivre l'interprétation que la Cour suprême du Canada en a fait. La cour a en partie le rôle d'élaborer nos principes constitutionnels, et le Parlement et le Sénat ont en partie le rôle de réagir aux décisions de la cour sur ce qu'est la loi. Cela fait partie de la primauté du droit et des principes juridiques les plus fondamentaux de notre pays.

Deuxièmement, en guise d'introduction, permettez-moi de vous dire qui je suis. Je suis actuellement l'avocat de la fondation, mais j'ai aussi été administrateur. Je pratique le droit à mon compte à Toronto. Je suis également professeur aux facultés de droit de l'Université de Toronto, d'Osgoode Hall et de l'Université de Western Ontario. Je fais du droit et j'enseigne le droit.

Nous vous exhortons à adopter ce projet de loi pour trois raisons: tout d'abord, la Constitution l'exige; deuxièmement, le projet de loi est conforme à la justice sociale et à l'engagement du Canada sur le plan des droits civils et humains; et, troisièmement, il ne nuit à personne.

Je vais commencer par la fin, parce que c'est l'aspect dont il est le plus souvent question. En fait, c'est une réplique à ceux qui s'opposent au projet de loi. L'argument le plus convaincant semble être que ce projet de loi, d'une certaine façon, s'en prend ou déroge à la notion de famille traditionnelle, quelle qu'elle soit. Par «famille traditionnelle», on entend famille hétérosexuelle. C'est drôle, mais nous n'avons pas constaté une diminution du nombre de naissances ou du nombre de mariages de couple hétérosexuels à cause de la reconnaissance accordée aux couples homosexuels. C'est comme si on supposait que le fait de reconnaître une réalité sociale va couper l'appétit, si on veut, aux hétérosexuels, et les empêcher d'avoir des familles. Ce projet de loi n'enlève rien à la famille hétérosexuelle. La famille n'est pas une situation gagnant-perdant. La reconnaissance accordée aux familles homosexuelles n'aura aucune incidence sur les familles hétérosexuelles et aucune incidence sur le fait que les gens vont continuer à se rencontrer, à devenir amoureux, à avoir des enfants et à élever ces enfants. Il est fallacieux de prétendre qu'en reconnaissant les relations des lesbiennes et des homosexuels on influe le moins sur les relations des autres. Cela n'a rien à voir.

Sur le plan de l'engagement à promouvoir la justice sociale, les décisions juridiques de la Cour suprême du Canada et des autres tribunaux du pays reposent sur l'article 15 de la Charte. Or cette disposition vise la protection des minorités. Même si la majorité s'opposait à ce projet de loi, vous auriez quand même le devoir de

bill, it would be your duty to pass it. The whole purpose of minority rights protection is to protect unpopular minorities from unfeeling or hostile majorities.

I accept, as EGALE pointed out in their brief — and they are correct — that the Angus Reid poll suggests that there is not a hostile majority, that there is a supportive majority. However, whether or not there was would not matter. The whole purpose of this section is to protect unpopular minorities. It would be very wrong to override that because of some apprehension of a popular majority feeling against the bill.

My final comment is in respect to the amendment. The foundation does not take quite the same position as EGALE in respect to the amendment. We think that clause 1.1 deals with marriage. First, this issue will be litigated, whether it is in respect to clause 1.1 or whether it is in respect to the common-law definition of “marriage”. Unfortunately, we do not expect that Parliament will take the initiative and deal with the issue head on as legislators. Our sense is that because it is a contentious issue Parliament will leave it to the courts. We regret that and think it is unfortunate. To leave it to the courts is a derogation of leadership by our elected representatives. The courts will take the heat for being activists, for dealing with the issue put before them, but that seems to be the political reality.

Clauses 1.1 is gratuitous; it does not add anything to the bill. It will create a wealth of litigation for family law lawyers, because the definition of “heterosexual marriage” is inadequate. The definition could conceivably include incest; it does not exclude it. It might have a significant impact on divorce because it does not suggest that you can sever these relationships. That is not the intention. The intention is simply to adopt the common-law definition of “marriage”, and to say, “This does not touch that.”

When there is a knee-jerk reaction to a popular issue, the result is a badly drafted clause that is unnecessary for the functioning of the bill. It makes life more difficult later, but it will feed a lot of family law lawyers in their attempt to get the court to determine what clause 1.1 adds to this proposed legislation. We think it is a bad provision and that it should not be there, but we think it is more important that this bill be passed and passed quickly.

We have told the Department of Justice that they have given us an easy target now and a clear motivation to commence a marriage lawsuit. I am quite certain that it will be commenced by someone over the course of the next 12 to 18 months. Nevertheless, our position is pass the bill anyway. Let's be practical and get the bill passed as quickly as possible and put this behind us so that this proposed legislation is incorporated into our law.

However, in saying that we do not want it to be taken that we actually support clause 1.1, because we do not. Those are my submissions.

l'adopter. L'objectif premier de la protection des droits des minorités consiste à protéger les minorités mal aimées contre les majorités indifférentes ou hostiles.

Comme l'a affirmé EGALE dans son mémoire, je reconnais que d'après le sondage Angus Reid la majorité est non pas hostile, mais favorable à cette mesure. Pourtant, peu importe qu'elle soit hostile ou favorable. L'objectif de cette disposition est de protéger les minorités mal aimées. On aurait bien tort de s'opposer à cette disposition par crainte des sentiments hostiles de la majorité.

Mon dernier commentaire concerne l'amendement. La fondation ne partage pas tout à fait le point de vue d'EGALE sur cet amendement. Nous considérons que l'article 1.1 concerne le mariage. Tout d'abord, cette question sera contestée en justice, que ce soit sur la base de l'article 1.1, ou bien de la définition de «mariage» en common law. Malheureusement, nous ne pensons pas que le Parlement prendra l'initiative d'aborder carrément la question d'un point de vue législatif. Comme c'est une question controversée, le Parlement préférera sans doute la confier aux tribunaux. C'est bien malencontreux, et nous le déplorons. En abandonnant la question aux tribunaux, nos représentants élus trahissent un manque de leadership. Les tribunaux vont se faire traiter d'activistes quand ils trancheront la question dont ils auront été saisis, mais c'est bien la réalité politique.

L'article 1.1 est fortuit; il n'ajoute rien au projet de loi. Il va donner lieu à une pléthore de litiges pour les avocats spécialisés en droit de la famille, à cause des insuffisances de la définition de «mariage hétérosexuel». À la limite, cette définition pourrait comprendre l'inceste; elle ne l'exclut pas. Elle risque d'avoir une incidence importante sur le divorce, car elle ne semble pas considérer qu'on puisse mettre un terme à ces relations. L'intention du législateur était différente. Elle visait simplement à adopter une définition en common law de «mariage» et à affirmer que le projet de loi ne changeait rien à cette définition.

Lorsque qu'une question suscite une vive réaction dans la population, il en résulte une disposition mal rédigée qui n'aide en rien l'application du projet de loi. Des difficultés peuvent en résulter par la suite, mais les avocats spécialisés en droit de la famille en feront leurs choux gras en invitant les tribunaux à déterminer ce que l'article 1.1 apporte à la loi. Nous considérons que c'est une mauvaise disposition, qu'elle n'a pas sa place dans le projet de loi, mais il nous semble encore plus important que le projet de loi soit adopté dans les plus brefs délais.

Nous avons signalé au ministère de la Justice qu'il nous indiquait une cible facile et nous invitait à tenter des poursuites sur le thème du mariage. Je suis certain que de telles poursuites seront intentées d'ici 12 à 18 mois. Néanmoins, nous considérons qu'il faut quand même adopter le projet de loi. Soyons pratiques et veillons à le faire adopter le plus tôt possible de façon à l'intégrer à la législation applicable.

Pour autant, on aurait tort de considérer que nous sommes favorables à l'article 1.1. Voilà qui termine mon exposé.

Senator Beaudoin: After hearing the five witnesses this morning, my impression is that everything is centred on clause 1.1 to a certain extent. One witness maintains that it should be reduced; the other one said it should not be there; and the third one is saying that it is so important to adopt the bill that we should vote in favour of the bill with or without clause 1.1.

Is not that what you said, Mr. Corbett?

Mr. Corbett: With or without, yes. We just want the bill proclaimed as law as quickly as possible. We do not like the amendment, but we are prepared to deal with it in the courts.

Senator Beaudoin: Obviously, we must take into account that whether or not clause 1.1 is there the courts may always rule on the constitutionality of a bill.

[Translation]

I believe I understand, Ms Ouellet, that your argument is the following: nothing prevents a court of law from stating that clause 1.1 is unconstitutional. That is your hypothesis. Whether the clause is there or not, changes nothing insofar as the powers of the courts are concerned. However, you say that this precludes the duty of going before the courts to have it declared unconstitutional. Did I understand you correctly?

Ms Ouellet: To summarize, the inclusion of clause 1.1 has added insult to injury. For several years we have had to crawl before the courts to beg them to grant us something that should have been given to us, and that is quite obvious and blatant. By birth and by citizenship we should all be treated equally before the law. If you pass Bill C-23 as it stands or otherwise, we will all be going to court because it does not go far enough. A political answer is being given to a fundamental rights issue. That is an error, right from the outset. This is not a political debate, it is not a moral debate, it is an issue that involves fundamental rights.

The duty of lawmakers is to see to it that all other laws comply with the wish expressed by society when it gave itself the Canadian Charter of Rights and Freedoms. We must go back to the source and expression of that will by saying that we want a democratic society and by explaining how we want it to be. In future, any legislative measure should be congruent with that will.

Senator Beaudoin: Yes, but you say: "Amend the bill and this will avoid a trial before the courts".

Ms Ouellet: Yes, perhaps pursuant to Bill C-23.

[English]

Senator Beaudoin: Mr. Corbett says that in one way or the other the proposed legislation is going to be challenged, so vote for it immediately so that at least we have something.

Senator Cools: It will be overturned, according to his testimony. He said that it is an easy target.

Le sénateur Beaudoin: Après avoir entendu les cinq témoins de ce matin, j'ai l'impression que tout tourne dans une certaine mesure autour de l'article 1.1. Un témoin affirme qu'il faudrait en diminuer la portée; un autre dit qu'il n'a pas sa place dans le projet de loi, tandis qu'un troisième affirme que l'adoption du projet de loi est à ce point essentielle qu'il faut absolument voter pour, avec ou sans l'article 1.1.

N'est-ce pas ce que vous avez dit, monsieur Corbett?

M. Corbett: Oui, avec ou sans. Nous voulons que le projet de loi entre en vigueur le plus vite possible. Nous n'aimons pas cet amendement, mais nous sommes prêts à le contester devant les tribunaux.

Le sénateur Beaudoin: Évidemment, il nous faut tenir compte du fait qu'indépendamment de l'article 1.1 les tribunaux pourront toujours se prononcer sur la constitutionnalité du projet de loi.

[Français]

Je crois comprendre, madame Ouellet, que votre argument est le suivant: rien n'empêche une cour de justice de dire que l'article 1.1 est inconstitutionnel. C'est votre hypothèse. Qu'il soit là ou non, cela ne change rien au pouvoir des cours de justice. Cependant, vous dites que cela écarte le devoir d'aller devant les tribunaux pour le faire déclarer inconstitutionnel. Est-ce bien ce que vous avez affirmé?

Mme Ouellet: Pour résumer, l'inclusion de l'article 1.1 a ajouté l'insulte à tout le reste. Cela fait plusieurs années que nous sommes obligés de se traîner à quatre pattes devant les tribunaux pour les supplier de nous accorder quelque chose qui est évident et gros comme le nez dans le visage. Nous sommes tous, de naissance et de citoyenneté, supposés être traités également devant la loi. Si vous adoptez le projet de loi C-23 tel quel ou autrement, on va tous se retrouver devant le tribunal parce qu'il ne va pas assez loin. On donne une réponse politique à une question de droit fondamental. C'est une erreur au départ. Ce n'est pas un débat politique, ce n'est pas un débat moral, c'est une question de droit fondamental.

Le devoir des législateurs est de conformer toutes les autres lois au désir qu'a exprimé une société en adoptant la Charte canadienne des droits et libertés. On doit retourner à la source de cette volonté en disant que c'est une société démocratique qu'on veut et en expliquant comment on la veut. À l'avenir, tout acte législatif doit être conforme à cette volonté.

Le sénateur Beaudoin: Oui, mais vous dites: «Amendez-le et cela va sauver une poursuite devant les tribunaux.»

Mme Ouellet: Oui, peut-être en vertu du projet de loi C-23.

[Traduction]

Le sénateur Beaudoin: M. Corbett dit que d'une façon ou d'une autre le projet de loi sera contesté et qu'il faut donc voter son adoption immédiatement, ce qui donnera au moins une base de départ.

Le sénateur Cools: Les contestataires seront déboutés, d'après son témoignage. Il a dit que c'était une cible facile.

Senator Beaudoin: Yes. My question is only on clause 1.1, after hearing the panel. The philosophy is not the same, in practice' you come to a different conclusion. I understand that.

For you, it is a question of fundamental principles. We have to be fair to everyone.

[Translation]

Ms Ouellet: I have always been interested in that. I am a francophone from Quebec, a lesbian and a lawyer. How many strikes against you can you have in one lifetime?

Senator Beaudoin: You cannot really say that it is a fault to be a lawyer!

Ms Ouellet: Well, we said more or less the same thing. The only difference is that if clause 1.1 remains in Bill C-23 it is like a big "welcome sign". It will become even more obvious. In Quebec, this will be interpreted as provocation, an amazing opportunity the government is providing to minorities. The government says it will recognize us, in a halting display of lip service, because it does not really recognize us. It is complying with a Supreme Court decision. Not only is it doing this reluctantly, with the disdain of certain persons — I also appeared before the House of Commons Legal Affairs Committee — but furthermore, it is adding an invitation, an open door to legal action. There is a manifest contradiction between this and the government's statements that the spirit of the law is to put an end to this eternal array of court challenges involving various legal provisions. On the other hand, it is doing everything it can to include certain things in clause 1.1. Not at the end, but at the beginning. It says that it wants to put an end to legal challenges but on the other hand invites us to take it to court because it is including an exclusion, a clearly discriminatory provision at the very beginning of the Act. How else are we to interpret the message?

[English]

Senator Beaudoin: It is clear, Madam Chair.

Senator Andreychuk: Mr. Corbett, you are saying that there will inevitably be a Charter challenge on clause 1.1. The minister indicated here that 1.1 is an interpretative clause, that it does not in any way affect the rights of the individual under the bill, and that it does not further the general issue that has been discussed. Do you take the same point of view as the minister?

Mr. Corbett: Yes.

However, I do not agree that it is an interpretative clause, because it is not necessary to interpret anything else in the bill. Nevertheless, that is the way it has been drafted. I do not believe it has any effect on the meaning of the other provisions in the bill. Clause 1.1 is a gratuitous statement, and that is not the usual manner in which laws are drafted. "Oh, by the way, we are in favour of families." It is not normal practice to draft laws to say that. Laws usually just do what needs to be done to enact the program.

Le sénateur Beaudoin: Oui. Après avoir entendu les témoins, je consacrerai ma question exclusivement à l'article 1.1. Le principe n'est pas le même, et en pratique on pourrait en venir à une conclusion différente. Je le comprends bien.

Pour vous, c'est une question de principes fondamentaux. Il faut être juste envers tout le monde.

[Français]

Mme Ouellet: Cela m'a toujours intéressée. Je suis francophone du Québec, lesbienne et avocate. Combien de défauts peut-on avoir dans une seule vie?

Le sénateur Beaudoin: Ce n'est quand même pas un défaut d'être avocat!

Mme Ouellet: Finalement, on dit à peu près la même chose. La seule différence, c'est que si l'article 1.1 reste dans le projet de loi C-23, c'est comme avoir un gros «Welcome sign». Cela va être encore plus évident. Au Québec, c'est interprété comme une provocation, une chance inouïe que le gouvernement donne aux minorités. Le gouvernement dit qu'il va nous reconnaître du bout des doigts parce qu'il ne nous reconnaît pas vraiment. Il se conforme à un jugement de la Cour suprême. Non seulement il fait cela du bout des doigts avec presque le dédain de certaines personnes, — parce que j'ai aussi comparu devant le comité des affaires juridiques de la Chambre des communes — mais en plus, il ajoute une invitation à la poursuite judiciaire. Il y a une contradiction manifeste lorsque le gouvernement dit que l'esprit de la loi est de mettre fin à cette éternelle panoplie de contestations judiciaires de différentes dispositions législatives. D'un autre côté, il fait tout son possible pour mettre quelque chose à l'article 1.1. Pas à la fin, au début. Il dit qu'il veut mettre fin à cela, mais par contre, il nous invite à le poursuivre et à se retrouver devant le tribunal parce qu'il met une exclusion, une discrimination manifeste au tout début de la loi. Comment voulez-vous qu'on comprenne le message?

[Traduction]

Le sénateur Beaudoin: C'est clair, madame la présidente.

Le sénateur Andreychuk: Monsieur Corbett, vous dites que l'on va inmanquablement contester l'article 1.1 en invoquant la Charte. La ministre a dit ici que l'article 1.1 est une disposition d'interprétation et qu'elle n'a aucun effet sur les droits individuels dans le cadre du projet de loi, qu'elle est sans rapport avec la question d'ordre général soumise au débat. Partagez-vous le point de vue de la ministre?

M. Corbett: Oui.

Cependant, je ne pense pas qu'il s'agisse d'une disposition d'interprétation, car il n'y a rien d'autre à interpréter dans le projet de loi. Néanmoins, c'est ainsi qu'il a été rédigé. Je ne pense pas que la disposition change quoi que ce soit à la signification des autres dispositions du projet de loi. L'article 1.1 est une affirmation gratuite qui n'est pas conforme à la façon dont les lois sont généralement rédigées. «À propos, nous sommes favorables aux familles.» Il n'est pas courant de rédiger les lois de cette façon. Les lois n'apportent que les mesures nécessaires pour mettre en oeuvre un programme.

“Oh, and by the way, in case you happen to be nervous about anything that follows, it really has nothing to do with this topic.” I think the minister is right, in that, to that extent, it is interpretative.

Senator Andreychuk: We are talking about apples and oranges. Will the court not simply say that this has nothing to do with the proposed act?

Mr. Corbett: The court may do that. Should Bill C-23 pass, it will be the first time that we will have had a statutory definition of marriage. Marriage is a common-law concept. We have the Divorce Act, but we do not have the Marriage Act. Under this proposed legislation, we now have a marriage act; marriage is defined for the first time. Some lawyers will rely on this proposed section to describe what marriage is. The challenge will come to the common-law definition of marriage and to that proposed section as a proclamation of what marriage is. Whether proposed section 1.1 is in there or not, there will be a challenge to the common-law definition of marriage. This simply provides a target along with the common-law definition. That is why we do not want it there, but we do not believe it will derogate from the rest of the bill.

Senator Cools: In response to the questions to this side of the table, you have stated quite emphatically that clause 1.1 of Bill C-23 is an easy target. The senator on the other side of the table has asked you about what the minister had to say to us. The minister is telling us something quite different. I am very pleased that you have brought this forward, because the minister is saying quite the opposite. The minister is saying that there is no risk whatsoever to marriage. You are saying that, contrary to what the minister is saying, not only is there a risk but this particular clause, in your exact words, and I made a note of them, “is an easy target.” I wonder if you could amplify on that for me.

Mr. Corbett: Yes, senator. First, the challenge to marriage will happen whether this provision is in there or not. Someone will bring the case. There is already one in Quebec that has been commenced. There will be others. There was one announced in Toronto the other day. It has not been commenced. It will happen. Someone will take that issue to court whether or not that provision is in there.

The reason this provision is an easy target actually relates primarily to the process by which it became part of this bill. It is not part of the subject matter of the law. In fact, that is what it says: Marriage is not part of the subject matter of this law. The amendment was introduced in committee after the groups before you and the other groups that had been asked to comment on the bill had already given their evidence, so they were not given any opportunity to comment on it.

There were no broad consultations on this issue. It is an incendiary issue. It is an important social issue and it is a difficult one. It was just plopped into the proposed legislation at the last minute by the minister, without any process or consultation, without any large-scale public debate. If one is to discharge one's duty as a legislator to try to achieve a broad consensus and address a social problem, one would think one might consult.

«À propos, pour le cas où ce qui suit vous rendrait nerveux, cette disposition n'a rien à voir avec le sujet principal.» Je crois que la ministre a raison de dire que dans cette mesure c'est une disposition d'interprétation.

Le sénateur Andreychuk: On ne peut mélanger les torchons avec les serviettes. Les tribunaux ne vont-ils pas simplement affirmer que cette disposition n'a rien à voir avec la loi?

M. Corbett: C'est peut-être ce qu'ils vont dire. Si le projet de loi C-23 est adopté, nous aurons pour la première fois une définition légale du mariage. Le mariage est une notion de common law. Il y a une Loi sur le divorce, mais il n'y en a pas sur le mariage. Avec ce projet de loi, on aura désormais une loi sur le mariage. La notion de mariage y est définie pour la première fois. Certains avocats vont se fonder sur cette disposition pour définir le mariage. Il y aura contestation de la définition en common law du mariage et de cette disposition en tant qu'affirmation de ce qu'est le mariage. Que l'article 1.1 figure dans la loi ou non, on va contester la définition en common law du mariage. C'est une cible qui vient s'ajouter à la définition en common law. C'est pourquoi nous ne voulons pas que cette disposition figure dans le projet de loi, mais nous ne pensons pas qu'elle déroge aux autres dispositions.

Le sénateur Cools: En réponse aux questions posées de ce côté-ci, vous avez dit avec insistance que l'article 1.1 du projet de loi C-23 est une cible facile. Un sénateur de l'autre côté vous a interrogé sur ce que nous avait dit la ministre. La ministre dit quelque chose de bien différent. Je suis contente que vous ayez soulevé la question, car la ministre dit tout à fait le contraire. Elle dit que la mesure ne représente aucun danger pour le mariage. Et, contrairement à la ministre, vous dites que non seulement il y a un danger, mais que cette disposition, selon vos propres paroles, que j'ai prises en note, constitue aussi «une cible facile». Est-ce que vous pourriez préciser votre pensée?

M. Corbett: Oui, sénateur. Tout d'abord, la notion de mariage sera contestée, que cette disposition soit maintenue ou non. Quelqu'un soumettra la question aux tribunaux. Des poursuites ont déjà été intentées au Québec. Il y en aura d'autres. On en a annoncé l'autre jour à Toronto, qui n'ont pas encore commencé. Mais c'est inévitable. Quelqu'un soumettra la question aux tribunaux, que la disposition soit maintenue ou non.

Ce qui fait de cette disposition une cible facile, c'est avant tout la démarche par laquelle elle a été intégrée au projet de loi. Elle est sans rapport avec l'objet de la loi. En fait, c'est exactement ce qu'affirme cet article: le mariage ne fait pas partie de l'objet de la loi. L'amendement a été présenté en comité après que les groupes invités à se prononcer sur le projet de loi eurent déjà donné leur point de vue, si bien qu'ils n'ont pas eu l'occasion de commenter cette mesure.

Il n'y a pas eu de consultations à ce sujet. C'est une question incendiaire. C'est une question sociale importante et délicate. La ministre l'a rajoutée au projet de loi à la dernière minute, sans consultation et sans débat public. Si le législateur veut s'acquitter de l'obligation qui lui est faite de dégager un vaste consensus pour résoudre un problème social, il lui incombe de consulter.

Why was Bill C-23 dealt with the way it was? It is a rearguard action to satisfy people who do not like same-sex couples. That is how we will characterize it in the litigation. See what we face? That is what makes it an easy target. From a strategic point of view, I am quite delighted that that happened. I intend to use that in the litigation.

Senator Cools: Could you provide me with some ideas of how?

Mr. Corbett: I have given you some already.

Senator Cools: This is a very important question, because certainly the minister should know, with 1,200 lawyers at her disposal and \$38 million or \$50 million or however much to add additional outside help, certainly the minister should know all of the issues that you just narrated. Thus, what you are telling us is extremely serious. What you are telling us is that what the minister has told us cannot be relied upon.

The Chairman: If I may interject here, and quote from the minister's testimony before the committee:

The presence of clause 1.1 in this bill changes nothing. Last year, there were two actions commenced in province of Quebec. Their civil code defines marriage. It is virtually identical to the definition in clause 1.1, for all intents and purposes.

One of those cases has been discontinued and the other is before the courts. The issue, for the purposes of the civil code, is already before the courts of this country. Anyone can challenge any section of any piece of legislation that they want; as well, anyone in this country can challenge a common-law definition under the Charter of Rights and Freedoms. The common-law definition of marriage is clear. That is what is reflected in clause 1.1. Therefore, it makes absolutely no difference to the legal landscape and the desire on the part of anyone out there in society if they wanted to challenge the existing definition of marriage to do so, be that definition in the common law or in a statute. There is at least one challenge in Quebec. No one should be surprised by that. These challenges are happening in virtually every country of the world.

That is what the minister said.

Senator Cools: On that occasion.

You would have to take the collectivity or aggregate of the minister's statements throughout this entire debate. The overwhelming opinion that the minister has granted to us is that clauses 1.1 does not affect marriage. In point of fact, that is why she put this clause into the bill, to show very clearly that marriage would be intact. In point of fact, Madam Chair, what you have just read from the minister proves Mr. Corbett's point.

The Chairman: Precisely.

Mr. Corbett: I agree with everything the minister has said there.

Pourquoi a-t-on procédé de cette façon pour faire adopter le projet de loi C-23? Il y a eu un combat d'arrière-garde qui visait à satisfaire ceux qui s'opposent aux couples de même sexe. Voilà comment nous qualifierons cette mesure devant les tribunaux. Vous voyez ce qui nous attend. C'est ce qui fait de cette disposition une cible facile. D'un point de vue stratégique, je suis enchanté que les choses se soient passées ainsi, et j'ai l'intention de m'en servir devant la justice.

Le sénateur Cools: Pouvez-vous nous indiquer comment?

M. Corbett: Je vous en ai déjà donné un avant-goût.

Le sénateur Cools: C'est une question très importante, car avec les 1 200 avocats qui travaillent pour elle et les 38 ou 50 millions de dollars d'aide supplémentaire de l'extérieur, la ministre devrait savoir tout cela. Ce que vous nous dites est extrêmement grave. Vous nous dites que nous ne pouvons pas nous fier aux propos de la ministre.

La présidente: Si vous me permettez d'intervenir, je voudrais citer le témoignage de la ministre devant le comité:

La présence de l'article 1.1 dans le projet de loi n'y change rien. L'année dernière, deux poursuites ont été intentées au Québec, où le Code civil définit le mariage. Cette définition est pratiquement identique à celle de l'article 1.1.

L'une des poursuites a été suspendue et l'autre est en instance. Aux fins du Code civil, la question a donc déjà été soumise aux tribunaux. Tout justiciable peut contester un article d'une mesure législative, et n'importe qui peut contester une définition en common law en vertu de la Charte des droits et libertés. La définition en common law du mariage est claire. On le voit à l'article 1.1. Par conséquent, cela ne change rien au paysage juridique ni à la possibilité de contester la définition actuelle du mariage, que ce soit la définition de common law ou celle d'une loi. Il y a au moins une contestation au Québec. Personne ne devrait s'en étonner. On observe des contestations identiques dans la plupart des pays du monde.

Voilà ce qu'a dit la ministre.

Le sénateur Cools: À cette occasion.

Il faudrait prendre l'ensemble des propos de la ministre dans le cadre de ce débat. La signification essentielle de ses propos, c'est que l'article 1.1 n'a aucun effet sur le mariage. En réalité, c'est pour cela qu'elle l'a inclus dans le projet de loi, pour bien indiquer que le mariage restait intact. En fait, madame la présidente, ce que vous venez de nous lire prouve le bien-fondé de l'argument de M. Corbett.

La présidente: Exactement.

M. Corbett: Je suis d'accord avec tout ce qu'a dit la ministre.

Senator Cools: What I am hearing you say, and which is attracting my concern, is that clause 1.1 is an invitation to litigation.

Mr. Corbett: A provocation might be a better word.

Senator Cools: Very well. That is my contention. That is my reading of the record and certainly the minister must know that. The minister cannot know that.

Mr. Corbett: I think it would be fair to say that. Senator Cools, I cannot recall whether you were here when I mentioned this earlier, but the group that I am representing here today is suing the government in respect to the legislation that is the subject matter of this bill, the so-called omnibus litigation that led to the omnibus bill. During the process of that, we have communicated with the minister's lawyers in respect to that and have given them our view on the amendment.

Senator Cools: You are a lawyer and the minister is the chief lawyer of the country. Do you have any opinions as to why a clause would appear in the bill that is ever so contentious as it is and that it would, by its very creation and articulation, be an attraction for litigation?

Mr. Corbett: I could speculate on that, senator. My speculation is that it is there to appease those who are concerned about the integrity of the institution of marriage. That is a public debate that is beginning and ongoing. The bill enunciates the government's position again. There was a declaration a year earlier that was not included in a bill. Our position is that it is not good law writing to do that in a bill but that it will not affect the substance of the bill.

As a provocation, our position is that it is inevitable. As the minister's said in her remarks, quoted by the chair, Canada is a free country, people have access to the courts, and people who do not like the exclusion of same-sex couples from the definition of marriage will bring actions. Some already have, more will.

Our best guess is that a concerted litigation effort on that issue will begin in the next 12 to 18 months, regardless of whether clause 1.1 is included in the bill.

[Translation]

I want to say to Ms Ouellet that I am also from Quebec and that the Senate is not the same type of House as the House of Commons.

[English]

We are not here to score points in front of an electorate. We are not elected. Since we are not elected, we do not have to answer to constituents, clientele or pressure groups. We listen to everyone carefully and we try to determine matters as legislators, to have a second look at what the House of Commons has been doing. We accept, amend or refuse proposed legislation. That is part of our role. We are not in the same political game as the other place.

Le sénateur Cools: Ce qui m'inquiète dans vos propos, c'est que l'article 1.1 est une invitation lancée aux plaideurs.

M. Corbett: Il serait sans doute préférable de parler de provocation.

Le sénateur Cools: Très bien. Cela correspond à mon point de vue. C'est la façon dont j'interprète les faits, et il ne fait aucun doute que la ministre doit en être au courant. La ministre ne peut pas le savoir.

M. Corbett: Je pense que cette remarque est juste, sénateur Cools. Je ne me souviens pas si vous étiez ici lorsque j'en ai parlé plus tôt, mais le groupe que je représente ici aujourd'hui est en train de poursuivre le gouvernement concernant la loi qui fait l'objet de ce projet de loi, le soi-disant procès omnibus qui a débouché sur le projet de loi omnibus. Au cours de ce processus, nous avons communiqué avec les avocats de la ministre à cet égard et leur avons indiqué notre point de vue sur l'amendement.

Le sénateur Cools: Vous êtes avocat, et la ministre est l'avocate en chef du pays. Avez-vous une idée de la raison pour laquelle le projet de loi renfermerait une disposition qui est si litigieuse et qui, par sa création et sa formulation mêmes, inviterait les poursuites?

M. Corbett: Je peux émettre des hypothèses à ce sujet, sénateur. Mon hypothèse, c'est que cet article existe pour apaiser ceux qui sont préoccupés par l'intégrité de l'institution du mariage. Il s'agit d'un débat public qui se poursuit. Le projet de loi énonce à nouveau la position du gouvernement. Une déclaration a été faite il y a un an, qui n'était pas incluse dans un projet de loi. Nous considérons qu'une telle déclaration ne doit pas figurer dans un projet de loi, mais que cela n'influera pas sur le fond du projet de loi.

Nous considérons qu'en tant que provocation cela est inévitable. Comme la ministre l'a dit dans ses remarques, citées par la présidente, le Canada est un pays libre, les gens ont accès aux tribunaux, et ceux qui n'aiment pas l'exclusion des couples de même sexe de la définition du mariage intenteront des poursuites. Certains l'ont déjà fait et d'autres leur emboîteront le pas.

Nous croyons qu'un effort concerté en vue de porter cette question devant les tribunaux débutera au cours des 12 à 18 prochains mois, que l'article 1.1 soit inclus dans le projet de loi ou non.

[Français]

Je voudrais dire à Mme Ouellet que je suis aussi du Québec et que le Sénat n'est pas le même type de Chambre que la Chambre des communes.

[Traduction]

Nous ne sommes pas ici pour marquer des points devant un électeur. Nous ne sommes pas élus. Comme nous ne sommes pas élus, nous n'avons pas à répondre à des commettants, à une clientèle ou à des groupes de pression. Nous écoutons tout le monde attentivement et nous tâchons de prendre des décisions en tant que législateurs, de faire un second examen des mesures prises par la Chambre des communes. Nous acceptons, modifions

[Translation]

It is important to mention it because there is no hostility here around this table, but rather a great deal of interest and attention being directed to the points that you express.

Ms Ouellet: That is why I agreed to come here today.

Senator Joyal: I would like to go back to a point you mentioned in your presentation that involved Bill 32 in Quebec. You mentioned that this Act had an advantage over Bill C-23 because it contains a provision defining the equality principle. This is similar to the equality principle put forward in clause 15.1, the direct effect of this Act is that it leaves loose ends out there, somewhat like Bill C-23, with respect to the definition of marriage, since Quebec's Bill 32 did not amend the definition of marriage in Quebec's Civil Code.

If I understand correctly, Quebec's position is similar to the common law provinces in that legislative powers do not recognize the advantages and benefits of the institution of marriage as applying to same-sex spouses; that is to say the State does not recognize the commitment of two people to sharing the daily responsibilities of life.

In practice, Quebec's law may be very progressive, but it has not settled the issue, any more than Bill C-23 or any other provision in the common law provinces, to date.

Ms Ouellet: The inclusion of a provision equivalent to the "Defence of marriage Act," which was that the former definition in the Civil Code stated that marriage concerned two persons of legal age, period. The additional element that it had to involve a man and a woman is a legacy of the government that was in power when the Civil Code was reformed, and I believe that this was done under the aegis of Mr. Bourassa.

Secondly, if we had the power of celebrating any and all marriages in Quebec, that would not be worth the paper it would be printed on, because the jurisdiction over a marriage's validity is an exclusively federal one. We could have the most beautiful wedding receptions, here, north of the United States, but they would remain nothing more than beautiful receptions and would have no legal value.

Thus, we thought that we would expend our energy meaningfully, where it was worth it and immediately. There is no point passing a law that would entitle us to nice ceremonies and beautiful receptions that would mean nothing in fact. We decided to direct our efforts to our social net: Quebec's administrative law.

I believe that the Government of Quebec has gone to the end of its jurisdiction insofar as recognition of same sex spouses is concerned. What remains to be determined now, together with other common law spouses, without regard to sexual orientation, is whether we must amend the Civil Code to recognize same-sex

ou refusons des projets de loi. Cela fait partie de notre rôle. Nous ne jouons pas le même jeu politique que l'autre endroit.

[Français]

Il est important de le mentionner, parce qu'il n'y a pas d'hostilité ici autour de la table, mais beaucoup d'intérêt et d'attention sur les points de vue que vous voulez exprimer.

Mme Ouellet: C'est la raison pour laquelle j'ai accepté de venir aujourd'hui.

Le sénateur Joyal: J'aimerais revenir sur un élément que vous avez mentionné dans votre présentation et qui est celui de la Loi 32 du Québec. Vous avez mentionné que cette loi a un avantage sur le projet de loi C-23, car elle énonce le principe d'égalité. Cela un peu de la même manière que l'article 15.1 énonce le principe d'égalité, mais l'effet directe de cette loi est de laisser le travail en plan, un peu comme le projet de loi C-23 par rapport à la définition du mariage, puisque la Loi 32 n'a pas amendé le Code civil au Québec au niveau de la définition du mariage.

Si je comprends bien, au Québec on est dans la même position que dans les provinces de common law à l'égard de l'acceptation par le pouvoir de l'autorité législative constituée, de ne pas reconnaître aux couples de même sexe les avantages et les bénéfices de l'institution du mariage, c'est-à-dire la reconnaissance par l'État de l'engagement que prennent deux personnes l'une par rapport à l'autre pour partager les responsabilités quotidiennes de l'existence.

En pratique, la loi du Québec a beau être très progressive, elle n'a pas plus réglé le cas que le projet de loi C-23 l'a fait ou que les provinces de common law l'ont fait jusqu'à présent.

Mme Ouellet: L'inclusion de l'équivalent de «Defense of marriage act», c'est-à-dire que l'ancienne définition du Code civil disait que le mariage représentait deux personnes majeures, point. Qu'il doit être célébré entre un homme et une femme, c'est l'héritage du gouvernement en place au moment de la réforme du Code civil et je crois que c'était sous l'égide de M. Bourassa.

En second lieu, si nous avions le pouvoir au Québec de célébrer tous les mariages que l'on veut, cela ne vaudrait pas le papier sur lequel c'est écrit dessus. Parce que la juridiction concernant la validité du mariage est une juridiction exclusive fédérale. On aurait beau avoir les plus belles réceptions au nord des États-Unis, cela ne vaudrait rien et ne demeurerait que des réceptions.

On s'est donc dit qu'on dépenserait nos énergies où cela en vaut la peine et tout de suite. Cela ne servirait à rien de se doter d'une loi qui permettrait d'avoir de belles cérémonies et de belles réceptions, mais qui ne donnerait rien dans les faits. On a alors plutôt attaqué tout ce qui était notre filet social: le droit administratif québécois.

Je crois que le gouvernement du Québec a été au bout de sa juridiction concernant la reconnaissance des conjoints de même sexe. Il reste maintenant à déterminer, de concert avec les autres conjoints de fait sans égard à l'orientation sexuelle, si on doit par contre modifier le Code civil pour reconnaître les conjoints de fait

spouses. This would provide those spouses with certain powers, involving powers of representation through mandates, and all of the other powers inherent in a marriage.

But I wonder why we should bother to do that; if these unions are known as free unions it is because there is an element of freedom that derives from the fact that the people involved in such unions want to remain free.

We do not want to bother with a structure that would have to be reviewed. That being said, however, a fairly large minority does not have access to the same choices as other common law spouses because this falls under federal jurisdiction. We are caught in a vise, caught in a disagreement. Now it is our minority's turn to find itself faced with the choice of having beautiful ceremonies in Quebec and no type of legal recognition from the federal government.

Legally, if the federal definition of marriage which falls under exclusive federal jurisdiction included same-sex spouses, do you think that we would not have the right to hold beautiful ceremonies in Quebec? It is that simple. I have no fear at all with regard to the Department of Justice, nor even the Quebec government, insofar as that amendment is concerned.

For the moment, we would be directing our energies to an amendment whereas we should also be reviewing other provisions of the Civil Code such as, for instance, knowing whether a common law spouse can provide consent for medical treatment under the Civil Code, even though this is possible under the Loi sur la santé et les services sociaux (Health and Social Services Act).

I devoted two and a half years of my existence, full time, 60 hours a week, to see to it that Bill 32 would become a reality. There were at least 40 of us working in groups and in other bodies, making this effort to solve problems as they arose. We worked together; we had a broad consensus.

We had the opportunity of going through a similar exercise here, but without the partisanship that is a reality in the building next door, and I am relieved by that. The last time I went there it was humiliating to be among people who thought differently, those champions of so-called traditional values.

If you choose to use the tools at your disposal, you can make a difference that will be noticed all over the world. I would be very happy to convey this news to the United Nations on Saturday, when I take part in the Millennium Forum on Human Rights.

Senator Joyal: If I understand your reasoning correctly, you are saying that marriage is a responsibility of the Canadian government and thus, if we essentially want to settle this matter, even though the Civil Code recognizes the celebration of marriage based on the same elements as those in the common law, the real solution would be to have the Canadian government adopt a definition of marriage. Now the Canadian government, to date, has never passed any legislation defining what marriage is, but the common law, in its cumulative decisions, has recognized what the definition of marriage is. When this notion was challenged the last time, to my knowledge, and this was in the Ontario case of

dans le Code civil. Ce qui donnerait les pouvoirs de mandat, de représentation et tout ce qui trait à aux pouvoirs équivalant au mariage.

Mais je me demande pourquoi on s'évertuerait à faire cela; si on appelle cela l'union libre, c'est parce qu'il y a un facteur de liberté qui fait que les conjoints de fait veulent rester libres.

On ne veut pas s'emmerder avec une structure qui mériterait d'être revue. Par ailleurs, une minorité quand même très importante n'a pas accès aux mêmes choix que les autres conjoints de fait parce que c'est de compétence fédérale. Nous sommes coincés dans un étau, pris dans la chicane. Maintenant c'est au tour de notre minorité de se retrouver entre la possibilité d'avoir de belles cérémonies au Québec et aucune espèce de reconnaissance de la part du gouvernement fédéral.

Légalement si la définition du mariage sur le plan fédéral, qui relève de sa juridiction exclusive, incluait les conjoints de même sexe, pensez-vous qu'on n'aurait pas le droit d'avoir de belles cérémonies aussi au Québec? Ce n'est pas plus compliqué que cela. Je ne crains absolument pas le ministère de la Justice ni même le gouvernement québécois concernant cet amendement.

Pour l'instant, ce serait mettre nos énergies dans un amendement alors qu'il faudrait revoir également d'autres dispositions du Code civil, comme par exemple, à savoir si un conjoint de fait peut donner un consentement à un traitement médical en vertu du Code civil même si c'est possible en vertu de la Loi sur la santé et des services sociaux.

J'ai mis deux ans et demi de mon existence, à temps plein, 60 heures semaine, pour qu'aboutisse la Loi 32. Nous étions au moins une quarantaine de personnes à travailler dans des groupes et autres à faire cet effort afin de solutionner les problèmes au fur et à mesure qu'ils se présentaient. Nous avons travaillé ensemble et selon un large consensus.

Nous avons eu l'occasion ici de faire un peu le même exercice, mais sans la partisanerie que l'on retrouve dans l'édifice d'à côté, et je m'en trouve soulagée. La dernière fois que j'y suis allée, c'était humiliant de se retrouver parmi des gens qui pensaient différemment, défenseur des soi-disant valeurs traditionnelles.

Si vous prenez les outils mis à votre disposition, vous pouvez faire une différence qui sera remarquée à l'échelle de la planète. Je serais très heureuse de porter cette nouvelle aux Nations Unies, samedi, parce que je participe au Forum du millénaire sur les droits humains.

Le sénateur Joyal: Si je comprends bien votre raisonnement, vous dites que le mariage est une responsabilité du gouvernement canadien, par conséquent, si on veut essentiellement régler cette question, même si le Code civil reconnaît la célébration du mariage selon les mêmes éléments que ceux de la common law, la vraie solution réside dans l'adoption par le gouvernement canadien d'une définition du mariage. Or, le gouvernement canadien jusqu'à présent n'a jamais adopté une loi définissant ce qu'était le mariage, c'est la common law qui a reconnu, dans ses décisions cumulatives, quelle était la définition du mariage. Quand cette notion a été contestée la dernière fois, à ma connaissance,

Leyland and Beaulne vs the Attorney General of Ontario and Canada, the Canadian government pleaded the case for maintaining the traditional definition of marriage.

In 1992, there was a dissenting opinion from Justice Greer. Why do you think today, taking into account all the other decisions made public since, the *Rosenberg* decision and the *M vs H* decision, that the same question put to the courts would lead to a different decision from that of 1992? What different arguments would you bring to bear to have the traditional definition of marriage declared unconstitutional?

Ms Ouellet: Perhaps there is an aspect that would be important and it can be condensed in a single word: evolution. I do not want to get into the whole Darwinian debate from square one — man descends from the monkey and the monkey descends from the tree — but nevertheless a society which asks the right questions does come up with the right answers, usually.

If we were before a court today to try to demonstrate the necessity of recognizing that marriage includes two spouses without regard to sexual orientation, and I risk repeating myself, this would be based on ideas that have evolved since 1776. In those days, I do not think that people of colour had a very equal status in the USA. Thank goodness, that has evolved and the same goes for the women's vote. Let us remember that that was going to revolutionize the political system and that the sky would fall if women obtained the vote. Is that not so, ladies?

[English]

Senator Cools: I disagree with a lot of that.

[Translation]

Ms Ouellet: If we have reached a point where once again we will have to go before the courts to justify a matter of equal rights, I do hope that this time will be the right one because, in any case, no matter what the State, the governments and the courts may decide, we are not going to disappear. Since the dawn of humanity, we have represented just about 10% of the general population. Gays and lesbians will always represent 10% of the population in general, way after I have disappeared. We are not going to go away. The only thing that will happen is that Canadian democracy might look bad because if we continue discriminating against a minority, how, after that, will we be able to justify such an injustice even under section 1 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms in a free and democratic society? If an individual in a given State is not free and is not treated equally, has not democracy just taken a kick in the shins once more?

[English]

The Chairman: I believe Mr. Corbett has something else to add as well.

c'était dans une cause de l'Ontario *Leyland et Beaulne c. le Procureur général de l'Ontario et du Canada*, le gouvernement canadien a plaidé la cause en vertu du maintien de la définition traditionnelle du mariage.

En 1992, il y a eu une opinion dissidente du juge Greer. Qu'est-ce qui vous fait conclure qu'aujourd'hui, compte tenu des autres décisions qui ont été rendues publiques depuis, la décision *Rosenberg* et la décision *M c. H*, que la même question posée devant les tribunaux emporterait une décision différente que celle de 1992? Quels sont les éléments différents de plaidoirie que vous feriez valoir pour faire déclarer la définition traditionnelle du mariage non constitutionnelle?

Mme Ouellet: Il y a peut-être un aspect qui serait important et il se résume en un mot: évolution. Je ne veux pas recommencer le débat de Darwin — l'homme descend du singe et le singe de l'arbre — mais il n'en demeure pas moins qu'une société qui se pose des bonnes questions arrive à trouver de bonnes réponses, d'habitude.

Si on se retrouve devant un tribunal aujourd'hui pour arriver à démontrer la nécessité de reconnaître que le mariage inclut deux conjoints sans égard à l'orientation sexuelle, au risque de me répéter, ce serait basé sur des notions qui ont évolué depuis 1776. À cette époque, je ne crois pas que les gens de couleur avaient un statut très égalitaire aux États-Unis. Heureusement, cela a évolué, même chose pour le vote des femmes. Souvenons-nous que cela allait révolutionner le système politique et que c'était la débâcle assurée si les femmes obtenaient le droit de vote. N'est-ce pas mesdames?

[Traduction]

Le sénateur Cools: Il y a beaucoup de choses avec lesquelles je ne suis pas d'accord.

[Français]

Mme Ouellet: Si on est rendu à un point où on doit encore une autre fois se retrouver devant les tribunaux pour justifier une notion du droit à l'égalité, j'espère que cette fois sera la bonne, parce que de toute façon, peu importe ce que l'État, les gouvernements et les tribunaux vont décider, on ne va pas disparaître. Depuis que l'humanité existe, nous représentons à peu près 10 p. 100 de la population en général. Les gais et lesbiennes représenteront toujours 10 p. 100 de la population en général bien longtemps après que je serai morte. On ne va pas s'en aller. La seule chose qui arrivera, c'est que la démocratie canadienne risque d'en prendre un coup parce que si on continue à discriminer une minorité, comment pourra-t-on par la suite arriver à justifier une telle injustice, même en vertu de l'article 1 de la Charte canadienne des droits et libertés, dans une société libre et démocratique. Si un individu dans un même État n'est pas libre et pas traité également, la démocratie ne vient-elle pas d'en prendre un accroc encore une fois?

[Traduction]

La présidente: Je crois que M. Corbett a quelque chose à ajouter lui aussi.

Mr. Corbett: Madam Chair, I had just a couple of comments in respect to Senator Joyal's question regarding the *Leland* case out of the Divisional Court of Ontario. The reason the decision might well be different, first, is that the majority decision was a weak one. The principle behind the majority's decision was that marriage is defined as being between a man and a woman. Lesbians and gay men are not discriminated against because they may marry — they simply must marry someone of the opposite sex, and that is not discrimination. If Ms Ouellet is available later, she and I can go and get married if we wish. They are right about that.

The logic was that, because the definition of marriage excludes you, you are simply excluded by definition and, therefore, you lose. That is a tautology. There are other arguments in favour of the majority's position, but the majority did not advance them in that case. That is why the decision reads weakly. That was in 1992. A great deal has happened since then.

The most powerful argument on that side of the case comes from Mr. Justice LaForest of the Supreme Court of Canada in *Egan* who talks about the historic nature of the institution of marriage. In his view, it is by nature a heterosexual institution, and he explains why. He lost five to four on that issue in the Supreme Court of Canada. The five who voted against him were not putting their minds to the issue of marriage; and they were expressly excluding it. I think it is still a completely open question as to what the judiciary will do with this issue. Instead of dealing with it on a formal basis, the Supreme Court of Canada would not say, "The definition is X; therefore, you lose." That is a tautology; it is weak logic. On a substantive basis, what they will view as the substance of marriage in the context of the challenge is a completely open question. A distinction must be drawn between the concept of civil marriage, which is a legal construct that confers status, rights and benefits under law; from religious or sacramental marriage. No one is suggesting that a law be passed telling a particular church to change its doctrine.

Legal marriage, civil marriage and sacramental marriage overlap, but they are not the same thing. No one is proposing to change that. That distinction must be sharply drawn and was not drawn in that case. As a matter of law, it is completely open as to what the courts will do with respect to this issue.

Senator Beaudoin: Section 91(26) of the Constitution, which deals with marriage and divorce, is very clear. Obviously, the Parliament of Canada may say what marriage is and what divorce is. That is beyond any doubt. For solemnization of marriage, the Constitution is also very clear. "Solemnization of marriage" has been interpreted very generously. It is provincial. However, Parliament is never obliged to legislate. It is always the same thing. We must take our responsibility seriously here. Some people are of the opinion that we should leave that to the courts. I think that we should have the courage to legislate when it is necessary. Obviously, it is not useful to legislate if it is not

M. Corbett: Madame la présidente, j'ai simplement quelques commentaires à faire concernant la question du sénateur Joyal à propos de l'affaire *Leland* de la Cour de secteur de l'Ontario. La raison pour laquelle la décision pourrait être tout à fait différente, c'est d'abord que la décision majoritaire était faible. Le principe qui soutenait la décision majoritaire voulait que le mariage soit défini comme l'union d'un homme et d'une femme. Les lesbiennes et les gais ne font pas l'objet de discrimination, parce qu'ils peuvent se marier — ils doivent simplement épouser quelqu'un du sexe opposé, et cela ne constitue pas de la discrimination. Si Mme Ouellet est libre plus tard, elle et moi pouvons aller nous marier si nous le voulons. Ils ont raison là-dessus.

Le raisonnement utilisé était qu'étant donné que la définition vous exclut, vous êtes simplement exclu par définition, et par conséquent vous êtes perdant. C'est tautologie. Il existe d'autres arguments qui militent en faveur de la position de la majorité, mais dans ce cas-là la majorité ne les a pas présentés. C'est pourquoi la décision présente des faiblesses. Cela remonte à 1992. Beaucoup de choses se sont produites depuis.

L'argument le plus percutant provient du juge LaForest de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Egan*, qui parle du caractère historique de l'institution du mariage. À son avis, il s'agit de par sa nature même d'une institution hétérosexuelle, et il explique pourquoi. Son argument a été rejeté par quatre voix contre cinq à la Cour suprême du Canada. Les cinq juges qui ont voté contre lui ne se sont pas penchés sur la question du mariage et l'ont expressément exclue. Je pense qu'on ne sait toujours pas comment les tribunaux trancheront cette question. Au lieu d'y donner suite de façon formelle, la Cour suprême du Canada ne dirait pas: «La définition est X; par conséquent, vous êtes perdant.» C'est une tautologie; c'est un raisonnement peu convaincant. On ne sait absolument pas comment ils considéreront la notion de mariage dans le contexte de la contestation dont ils sont saisis. Il importe d'établir une distinction entre la notion de mariage civil, qui est une construction légale qui confère un statut, des droits et des avantages en vertu de la loi, et celle de mariage religieux. Personne ne veut insinuer qu'une loi doit être adoptée pour inciter une Église en particulier à modifier sa doctrine.

Le mariage légal, le mariage civil et le mariage religieux se recoupent, mais ils sont tous différents. Personne ne propose d'y changer quoi que ce soit. Cette distinction doit être clairement établie et ne l'a pas été dans ce cas. Sur le plan juridique, on ignore tout à fait comment les tribunaux trancheront cette question.

Le sénateur Beaudoin: L'article 91(26) de la Constitution, qui traite du mariage et du divorce, est très clair. De toute évidence, le Parlement du Canada peut donner une définition du mariage et du divorce. Cela ne fait aucun doute. En ce qui concerne la célébration du mariage, la Constitution est aussi très claire. La «célébration du mariage» a été interprétée de façon très généreuse. Elle est du ressort des provinces. Cependant, le Parlement n'est jamais obligé de légiférer. C'est toujours la même chose. Nous devons prendre notre responsabilité au sérieux ici. Certains sont d'avis que nous devrions laisser cette responsabilité aux tribunaux. Je pense que nous devrions avoir le courage de légiférer lorsque

necessary. The only thing that may be dealt with here is clause 1.1, as far as the definition of “marriage.” That is all we have, if I am not mistaken.

Mr. Fisher: For a bill that, on its face, claims that it has nothing to do with marriage, a lot of time seems to be taken up by the definition of “marriage” and what marriage is all about. The more accurate observation is that this bill had nothing to do with the definition of “marriage” until the minister came along and inserted clause 1.1. Now, suddenly, that is all the debate is about. It feeds into the concerns of those witnesses who say that it is all about marriage because we now have a definition that feeds into our concerns. If we wanted to list, as an appendix to the bill, all the things that it does not address, the appendix would be long. For some reason, the minister has felt it necessary to insert clause 1.1 into the bill. While there may have been some different views in our initial presentations about what we should do with clause 1.1, the one point on which we were all unanimous is that clause 1.1 is a bad clause and that it should not be in this bill. It is bad law. However, what is done with it is not our problem, it is your problem.

Are we to include something that is clearly a bad clause and bad law and has nothing to do with the bill? It skews the whole debate into an area in which this bill was not ever supposed to go. On the other hand, should we recognize that politics is pragmatism and that there are risks involved in sending it back to the House of Commons? If there are other amendments that you are considering making and the bill is going back to the House, then this should go back as well.

The Chairman: What if there are not other amendments?

Mr. Fisher: If not, would we say: “Send it back on this issue alone?” On a point of principle, if it goes back to the House, that is a risk we are willing to take. Our board has looked at it and has said that this is an offensive clause, and one that has no place in the bill.

Senator Beaudoin: I thought you said at the very beginning that we may keep clause 1.1, providing we stop after the word “marriage.” Is that not correct?

Mr. Fisher: Yes, that is correct.

Senator Beaudoin: I would like to know why you stop there.

Mr. Fisher: Our primary position is that clause 1.1 should never been added to this bill and that the best solution is to take it out. We also recognize that there are a range of different views on this. One compromise position, which was proposed in the House, with which we could live — although it is not our preference — would be to end it after the word “marriage.”

cela est nécessaire. De toute évidence, il ne faut pas légiférer lorsque c’est inutile. La seule chose sur laquelle on peut se pencher ici, c’est l’article 1.1, en ce qui concerne la définition de «mariage». C’est tout ce que nous avons, si je ne me trompe pas.

M. Fisher: Pour un projet de loi qui, en apparence, prétend n’avoir rien à voir avec le mariage, on semble consacrer beaucoup de temps à la définition de «mariage» et à ce que représente le mariage. Il serait plus juste de dire que ce projet de loi n’avait rien à voir avec la définition de «mariage» jusqu’à ce que la ministre y ait ajouté l’article 1.1. Alors, soudainement, c’est uniquement ce sur quoi porte le débat. Il alimente les préoccupations des témoins qui considèrent que le projet de loi ne concerne que le mariage, étant donné l’existence de cette définition qui alimente nos préoccupations. Si nous voulions énumérer, en annexe au projet de loi, tous les aspects dont il ne traite pas, cette annexe serait longue. Pour une raison quelconque, la ministre a jugé nécessaire d’ajouter l’article 1.1 au projet de loi. Bien qu’il y ait eu peut-être certaines divergences d’opinions dans nos exposés originaux quant aux mesures à prendre au sujet de l’article 1.1 du projet de loi, nous avons tous été unanimes pour dire que l’article 1.1 du projet de loi est un mauvais article et qu’il ne devrait pas figurer dans ce projet de loi. C’est une mauvaise loi. Cependant, quant aux mesures à prendre à cet égard, ce n’est pas notre problème, mais le vôtre.

Devons-nous inclure une disposition qui de toute évidence est mauvaise et n’a rien à voir avec le projet de loi? Cela fait dévier le débat vers une question dont le projet de loi ne devait même pas traiter. Devrions-nous reconnaître que la politique se doit d’être pragmatique et que le renvoi du projet de loi à la Chambre des communes comporte des risques? Si vous envisagez d’apporter d’autres amendements et de renvoyer le projet de loi à la Chambre, alors il faudrait renvoyer cet amendement également.

La présidente: Et s’il n’y a pas d’autres amendements?

M. Fisher: S’il n’y en avait pas, est-ce que nous dirions: «Renvoyez le projet de loi uniquement à cause de cette question?» Par principe, s’il est renvoyé à la Chambre, c’est un risque que nous sommes disposés à prendre. Notre conseil l’a examiné et a déclaré qu’il s’agissait d’une disposition offensante qui n’a pas de raison d’être dans le projet de loi.

Le sénateur Beaudoin: Je croyais que vous aviez dit au tout début que nous pourrions garder l’article 1.1 du projet de loi à condition que nous arrêtions après le mot «mariage». Est-ce exact?

M. Fisher: Oui, c’est exact.

Le sénateur Beaudoin: J’aimerais savoir pourquoi vous arrêtez là.

M. Fisher: Nous considérons fondamentalement que l’article 1.1 n’aurait jamais dû être ajouté à ce projet de loi et que la meilleure solution consiste à le retirer du projet de loi. Nous reconnaissons aussi que les opinions divergent à cet égard. Le compromis que nous avons proposé à la Chambre et dont nous pouvons nous accommoder — bien que ce ne soit pas la solution que nous préférons — consiste à terminer la phrase après le mot «mariage».

Senator Beaudoin: You can live with that?

Mr. Fisher: Yes. There would be no debate about whether this bill defines "marriage," because it would not. It would simply say, "This bill does not affect the definition of "marriage." By going on to say "that is" and then inserting a definition, the bill goes further than saying that it is not about marriage. It says, "This is not about marriage but we will tell you what marriage is about anyway."

Senator Beaudoin: I see your point now.

The Chairman: We do not want to stay too long on this particular point.

Senator Cools: I have a supplementary on Mr. Corbett's argument. It will be very interesting, Mr. Fisher, to see the reaction of the minister regarding our amendments of her own amendment. I take it your recommendation is that the Senate should amend that clause or delete it.

Mr. Corbett, in your remarks on the question of "marriage," you mentioned the word "incest." According to you, the common law definition of "marriage" could permit incest. You made some references to the absence of federal action in the marriage field. Could you amplify what you meant when you talked about incest?

Mr. Corbett: The common law definition of "marriage" is a fairly complex body of law and it excludes incest.

Senator Cools: Yes, it does.

Mr. Corbett: Different jurisdictions have different degrees of consanguinity that it considers to be incest. Brothers and sisters are always mentioned, but step uncles may or may not be. It depends on the jurisdiction. That is a function of the common law. The definition that is included in clause 1.1 does not deal with all of the nuances that have developed in the common law around the definition of "marriage." It just gives you point blank that it is "a union of one man and one woman." A brother and a sister are "one man and one woman." Where, in that clause, does it exclude a marriage between a brother and a sister?

Senator Pearson: It says "lawful union" and the law would exclude brothers and sisters.

The Chairman: I believe there are provisions within the Criminal Code and within the Prohibited Marriages Act.

Senator Cools: There is an act about prohibition by kinship.

Mr. Corbett: They would have to be read together, then. I did not say that the common law definition of "marriage" includes incest. I do not want to be misunderstood.

Senator Cools: I know you did not say that. I was just wondering whether or not it could possibly be extended to include incest. I just wanted you to clarify that.

Le sénateur Beaudoin: C'est une solution que vous accepteriez?

M. Fisher: Oui. On n'aurait pas à débattre pour savoir si ce projet de loi définit le «mariage», parce qu'il ne le définirait pas. On indiquerait simplement: «Le présent projet de loi n'a pas d'incidence sur la définition de «mariage».» Mais en ajoutant le terme «soit», puis en incluant une définition, le projet de loi va plus loin, puisqu'il dit: «Cela ne concerne pas le mariage, mais nous allons vous dire de toute façon ce que l'on entend par mariage.»

Le sénateur Beaudoin: Je comprends votre argument maintenant.

La présidente: Nous ne voulons pas nous éterniser sur ce point en particulier.

Le sénateur Cools: J'ai une question supplémentaire concernant l'argument présenté par M. Corbett. Il sera très intéressant, monsieur Fisher, de voir la réaction de la ministre aux amendements que nous apporterons à son propre amendement. J'en déduis que vous recommandez au Sénat d'amender cette disposition ou de la supprimer.

Monsieur Corbett, dans vos remarques sur la question du «mariage» vous avez mentionné le terme «inceste». Selon vous, la définition de «mariage» prévue par la common law permettrait l'inceste. Vous avez mentionné l'absence d'intervention fédérale dans le domaine du mariage. Pourriez-vous nous donner plus de précisions quant à ce que vous entendez par inceste?

M. Corbett: La définition de «mariage» prévue par la common law est assez complexe et exclut l'inceste.

Le sénateur Cools: Effectivement.

M. Corbett: Différents pays considèrent qu'il y a inceste en fonction de différents degrés de consanguinité. On considère toujours qu'il y a inceste lorsqu'il s'agit de frères et de sœurs, mais pas toujours dans le cas des oncles par alliance. Cela dépend du pays. C'est une fonction de la common law. La définition incluse à l'article 1.1 n'aborde pas toutes les nuances qui se sont développées en common law au sujet de la définition de «mariage». On indique simplement qu'il s'agit de l'union d'un homme et d'une femme. Un frère et une sœur sont un homme et une femme. Où, dans cet article, exclut-on le mariage entre un frère et une sœur?

Le sénateur Pearson: On dit «union légitime», et la loi exclurait les frères et les sœurs.

La présidente: Je crois qu'il existe des dispositions dans le Code criminel et dans la Loi sur le mariage (degrés prohibés).

Le sénateur Cools: C'est une loi qui interdit le mariage entre personnes apparentées.

M. Corbett: Il faudrait alors les lire ensemble. Je n'ai pas dit que la définition de «mariage» prévue par la common law inclut l'inceste. Ce n'est pas ce que j'ai voulu dire.

Le sénateur Cools: Je sais que ce n'est pas ce que vous avez dit. Je me demandais simplement si cette définition pourrait être élargie pour inclure l'inceste. Je voulais simplement que vous m'apportiez des précisions à ce sujet.

Senator Joyal: The statement made by Mr. Fisher leaves me perplexed. On the one hand you say that this bill achieves some progress on recognized benefits and obligations and puts an end to a discriminatory situation that I would think all of us around this table are opposed to and would be ready to legislate immediately. On the other hand, you say that the bill contains some inconsistencies and contradictions by restating the common law definition of “marriage” and that, therefore, the bill should be sent back to the House of Commons. You said that you are ready to take the risk of having it defeated.

I am a legislator. That is my responsibility and that is why I am sitting here today in front of you. I am not sure that I would like to perpetuate a condition of discrimination for people who have suffered and are still suffering a lot. I think that many of your predecessors at this table have described that situation. You have been alluding to it as well. I would not take the risk of maintaining unbearable conditions for many gay and lesbians who are trying to live and abide by the rules and laws of this country while, at the same, they do not enjoy the same benefits for the manner of pursuing better good. Even though, as I have said publicly, I think the bill contains a flaw, I believe it is better to end the pervasive discrimination against same-sex couples and move on to fight the rest. I do not think that if we maintain clause 1.1 in the bill we will jeopardize our cause before the Supreme Court. As Mr. Corbett has just said, it is helpful to us in proving our point.

I understand that you have a strong position in principle, but when you ask us to risk having this bill defeated in the other place, for whatever reasons, we must think twice, which is our reason d’être.

Could you comment on my reaction to your position?

Mr. Fisher: I accept that as a reasonable position. If this bill were passed in its current form, we would certainly accept it as a significant step forward, with regret that it is not the bill it might have been.

If there are risks associated, we should place responsibility for that squarely where it belongs, that is, on the shoulders of the minister. She has created the situation by inserting a clause that should not have been there; as such, it has caused difficult decisions for groups like EGALÉ and for this committee. That is not a course that we chose for ourselves. It is a course upon which the minister has placed us by inserting an insulting definition into an otherwise good piece of legislation.

Part of the role of the Senate is to be a house of sober second thought, to review legislation in order to make it as good as possible. We accept that the bill with the clause is a significant step forward.

Le sénateur Joyal: La déclaration faite par M. Fisher me rend perplexe. D’une part, vous dites que ce projet de loi permet de réaliser certains progrès au niveau des avantages et des obligations reconnus et met fin à une situation discriminatoire à laquelle je crois que nous nous opposons tous ici autour de cette table et pour laquelle nous serions prêts à légiférer immédiatement. D’autre part, vous dites que le projet de loi renferme certaines incohérences et certaines contradictions en énonçant de nouveau la définition de «mariage» prévue par la common law et que par conséquent il faudrait renvoyer le projet de loi à la Chambre des communes. Vous dites que vous êtes prêt à prendre le risque qu’il soit rejeté.

Je suis un législateur. C’est la responsabilité que je dois assumer et c’est la raison pour laquelle je suis ici devant vous aujourd’hui. Je ne suis pas sûr de vouloir perpétuer une situation discriminatoire pour des gens qui ont beaucoup souffert et qui continuent de souffrir. Je pense qu’un grand nombre de vos prédécesseurs qui ont comparu ici ont décrit la situation. Vous y avez fait allusion vous aussi. Je ne prendrais pas le risque de maintenir des conditions insoutenables pour un grand nombre de gais et de lesbiennes qui essaient de vivre selon les règles et les lois de notre pays tout en étant privés des mêmes avantages dans la poursuite de l’intérêt supérieur. Même si, comme je l’ai dit publiquement, j’estime que le projet de loi renferme une lacune, je pense qu’il est préférable de mettre fin à la discrimination répandue à l’égard des couples de même sexe et n’aller de l’avant pour combattre les autres problèmes. Je ne crois pas que si nous conservons l’article 1.1 dans le projet de loi, nous compromettrons notre cause devant la Cour suprême. Comme M. Corbett vient de le dire, cela nous aidera à faire valoir notre argument.

Je comprends que vous ayez une position ferme en principe, mais lorsque vous me demandez de courir le risque de voir ce projet de loi rejeté à l’autre endroit, pour quelque raison que ce soit, nous devons y réfléchir à deux fois, ce qui est d’ailleurs notre raison d’être.

Pourriez-vous commenter ma réaction à votre position?

M. Fisher: Je considère qu’il s’agit d’une position raisonnable. Si le projet de loi était adopté dans sa forme actuelle, nous accepterions certainement qu’il s’agit d’un important pas en avant, en regrettant que ce ne soit pas le projet de loi qui aurait pu être adopté.

Si cela comporte des risques, il faudra en imputer la responsabilité directement à la ministre, car c’est elle qui a provoqué cette situation en ajoutant une disposition qui n’aurait pas dû figurer dans le projet de loi et qui par conséquent a obligé des groupes comme EGALÉ et a obligé le comité à prendre des décisions difficiles. Nous n’avons pas choisi de nous trouver dans cette situation. C’est une situation dans laquelle la ministre nous a placés en ajoutant une définition offensante à un texte de loi qui autrement est bon.

Le rôle du Sénat consiste entre autres à être une chambre de second examen objectif, à examiner les lois pour s’assurer qu’elles sont aussi efficaces que possible. Nous acceptons que le projet de loi avec l’article qui y a été ajouté représente un important pas en avant.

The other option available to the Senate is to adopt the bill and express its reservations about the clause, or to make some strong statements about how that clause is viewed by the Senate. That might send a clear message to the House of Commons and to the Canadian public about this kind of clause and this kind of political dealing, which have led to the situation we are now facing.

There is some precedent, of course. I believe that in its study of the Judges Act this committee removed an opposite-sex definition of spouse precisely because it was found to be offensive. That is something to be considered seriously. It is a tough balance and I do not pretend that there is one right answer.

[Translation]

Ms Ouellet: I would probably have had reproachful comments if I had not shown sincerity and honesty in asking you exactly what my work should be. It is my duty to ask you to consider the social choices we have made.

Nor is it up to me to show you a way out. If the House of Commons has caught fire, it is because they set it. I am not the one who set it. And it is not up to me to be a fire fighter, either. The men and women there must show themselves to be responsible politicians. As they say in English:

[English]

If you can't stand the heat, get out of the kitchen.

[Translation]

Your work is to consider the wish of the population in conjunction with the bill that was tabled. With all the sympathy I can have for your work, it is up to you to make the consequential decisions. I am not going to carry you out of the burning building. However, I can understand that, for reasons of strategy, you might opt for one position as compared to another.

I consider myself to be relatively young and healthy and I intend living to a ripe old. As long as there is discrimination anywhere, you will find someone like me — if not me — to call you back to order each and every time. If that is not enough, we will go before the courts. Do not forget that 10 per cent of the population is homosexual in its orientation. They also are lawyers, notaries, judges, accountants, taxi drivers. You will find them in all strata of society and in all professions. We pay taxes and we vote. You are not elected, but they are in the other place. More and more, our vote will be taking on considerable weight. Discrimination must cease and the sooner the better. You can take the position you want. You will do everything in your power, I am convinced of that. However, if the work is not done thoroughly, no matter how long it takes, we will be back.

[English]

Ms Vance: I do not want to suggest that this was an easy decision for us. It was very difficult. It was a long board meeting. However, this is a position of principle, and since its inception

L'autre option dont dispose le Sénat consiste à adopter le projet de loi et à exprimer ses réserves à propos de cet article, ou à faire des déclarations fermes à propos de la façon dont il considère cet article. Cela pourrait fournir une indication claire à la Chambre des communes et à la population canadienne à propos de ce genre de dispositions et de ce genre de manoeuvres politiques qui ont abouti à la situation dans laquelle nous nous trouvons à l'heure actuelle.

Il existe bien sûr des précédents. Je crois que dans son étude de la Loi sur les juges, le comité a éliminé la définition de conjoint de sexe opposé précisément parce qu'il a trouvé qu'il s'agissait d'une disposition offensante. Il s'agit d'une question à examiner sérieusement. Il est difficile d'établir un équilibre, et je ne prétends pas qu'il n'existe qu'une solution.

[Français]

Mme Ouellet: J'aurais probablement eu des reproches si je n'avais pas fait preuve de sincérité et d'honnêteté en vous demandant exactement ce que je devais faire comme travail. C'est mon devoir de vous demander de considérer les choix sociaux qu'on s'est donnés.

Je n'ai pas non plus à vous suggérer une porte de sortie. Si le feu est pris à la Chambre des communes, c'est parce qu'ils l'ont mis. Ce n'est pas moi qui l'ai mis. Je n'ai pas à jouer le pompier non plus. Il doivent être des politiciens et des politiciennes responsables. Comme on dit en anglais:

[Traduction]

Que ceux qui trouvent la situation intenable s'en aillent.

[Français]

Votre travail est de considérer le désir de la population avec le projet de loi qui a été déposé. Avec toute la sympathie que je peux avoir pour votre travail, c'est à vous de prendre les décisions en conséquence. Je ne vous sortirai pas du building en feu. Toutefois, je peux comprendre que pour des raisons de stratégie, vous optiez pour telle position par rapport à une autre.

Je me considère relativement jeune, en bonne santé et j'ai l'intention de vivre très vieille. Tant et aussi longtemps qu'il y aura de la discrimination quelque part, vous allez trouver quelqu'un comme moi — si ce n'est pas moi — qui va vous rappeler à l'ordre à chaque fois. Si cela ne suffit pas, on ira devant le tribunal. N'oubliez pas qu'il y a 10 p. 100 de la population qui est d'orientation homosexuelle. Ce sont aussi des avocats, des notaires, des juges, des comptables, des chauffeurs de taxi. Ils se retrouvent dans toutes les couches de la société, dans toutes les professions. On paie des taxes et on vote. Vous n'êtes pas élus, mais de l'autre côté ils le sont. De plus en plus, notre vote aura un poids considérable. La discrimination doit cesser et le plus tôt sera le mieux. Vous pouvez prendre la position que vous voulez. Vous allez faire votre possible, j'en suis convaincue. Cependant, si le travail n'est pas complet, peu importe le temps que cela prendra, on va revenir.

[Traduction]

Mme Vance: Je ne veux pas laisser entendre que cela a été une décision facile pour nous. Cette décision a été très difficile. La réunion du conseil a duré très longtemps. Cependant il s'agit

EGALE has always stood for the principles of equality. We could not lend our name to the support of a bill that contains a clause that fundamentally violates equality. It was a philosophical decision versus a pragmatic, practical approach of what might happen to this bill if the Senate were to send it back.

However, for whatever reason the minister felt that she had to introduce this amendment, I am not convinced that it changed the voting pattern of the people sitting in the other place who were opposed to the bill in the first instance. Therefore, we did not consider that deleting or amending that clause and sending it back would be to risk having it defeated in a vote, because the bill was given second reading without that amendment. That amendment was never discussed in committee. It might be held up in political red tape. I guess we are willing to risk that, hoping that an election is not called causing the bill to die. However, we had a principle to uphold and that is what we chose to do.

Senator Joyal: I understand your position.

Mr. Corbett: The Foundation for Equal Families agrees with everything that EGALÉ said but has a different calculus on the practicalities of the matter. Bill 167 in Ontario intended to deal with many of these same issues five or six years ago, but because it was not perfect, it was not enacted and they lost everything. Bill 5 was enacted in Ontario last fall. The lesbian and gay groups that were consulted by the government indicated that they would be prepared to not oppose it vocally, even though we do not like the bill. We said that it went 80 per cent of the way, but there were still objectionable things in it — things far more objectionable than are in this bill. I might add, in that it creates a separate class of gay, same-sex relationships.

In our view, the risk of an election being called in the fall before this is dealt with, resulting in a further delay of one, two or three years, is not worth it. It is simply a different calculus of the pragmatic concerns, not the principles.

Ms Hopkins: It is very important that senators understand that NAC is extremely pragmatic. Our membership is rank and file women of Canada. We would not stop the bill, because it gives us some of what we want, and we will continue to fight for the rest.

It has to be absolutely clear. The rest of that clause is offensive to lesbians. It says, in effect, that we do not have valid relationships and commitments and families. I just wanted to say that because I did not address it in my presentation. It will be in our brief.

d'une position de principe, et depuis sa création EGALÉ a toujours souscrit aux principes de l'égalité. Notre organisation ne pouvait pas appuyer un projet de loi qui renferme une disposition qui viole l'égalité de façon fondamentale. Il s'agissait d'une décision philosophique plutôt que d'une façon pratique d'envisager le sort qui pourrait être réservé à ce projet de loi si le Sénat devait le renvoyer.

Cependant, quelle que soit la raison pour laquelle la ministre a jugé nécessaire de présenter cet amendement, je ne suis pas convaincue qu'il a changé la façon dont ont voté les gens de l'autre endroit qui s'opposaient au projet de loi pour commencer. Par conséquent, nous ne considérons pas que l'élimination ou la modification de cette disposition et son renvoi à la Chambre des communes comporteraient le risque qu'il soit rejeté lors d'un vote, parce que le projet de loi a franchi l'étape de la deuxième lecture sans cet amendement. Cet amendement n'a jamais été débattu en comité. Il sera peut-être retardé à cause de certaines considérations d'ordre politique. Je suppose que nous sommes prêts à prendre ce risque, tout en espérant que les élections ne seront pas déclenchées, ce qui entraînerait la mort du projet de loi. Cependant, nous avons un principe à maintenir, et c'est ce que nous avons décidé de faire.

Le sénateur Joyal: Je comprends votre position.

M. Corbett: La Fondation en faveur de l'égalité des familles est d'accord avec tout ce que dit EGALÉ, mais voit les choses différemment sur le plan pratique. Le projet de loi 167 de l'Ontario visait à régler nombre de ces mêmes questions il y a cinq ou six ans, mais comme il n'était pas parfait, il n'a pas été adopté, et ils ont tout perdu. Le projet de loi 5 a été promulgué l'automne dernier en Ontario. Les groupes de lesbiennes et de gais qui ont été consultés par le gouvernement ont indiqué qu'ils étaient disposés à ne pas manifester contre ce projet de loi même s'il ne leur plaisait pas. Nous avons dit qu'il répondait à 80 p. 100 des attentes même s'il contenait des dispositions encore inadmissibles — dispositions beaucoup plus inadmissibles, ajouterais-je, que celles qu'il y a dans ce projet de loi-ci dans la mesure où il crée une catégorie distincte de couples de gais, de couples du même sexe.

À notre avis, le risque d'élections cet automne avant que cette question ne soit réglée, entraînant un délai supplémentaire d'une, de deux, voire de trois années, ne vaut pas la peine. C'est simplement une vision différente sur le plan pratique, et non pas au niveau des principes.

Mme Hopkins: Il importe énormément que les sénateurs comprennent le pragmatisme extrême du Comité canadien d'action sur le statut de la femme. Nous représentons toutes les femmes du Canada. Nous ne nous opposerons pas au projet de loi, car il nous donne une partie de ce que nous réclamons, mais nous continuerons à nous battre pour le reste.

Il faut que cela soit absolument clair. Le reste de cette disposition est inadmissible pour les lesbiennes. Elle nie, en effet, la validité de nos relations, de nos engagements et de nos familles. Je tenais à le dire, car je n'en ai pas parlé dans ma déclaration. Vous le trouverez dans notre mémoire.

Senator Pearson: Yesterday evening, we heard a very interesting presentation by a lawyer from the United Church. It was quite helpful for those of us who are non-lawyers. You are looking at the definition of marriage is being totally global. I understand the point you are making. However, I would like some clarification. What is the difference now? I will not talk about same-sex marriages. What is the difference now between common-law and marriage between two people of the opposite sex?

Mr. Corbett: When you get married, the burdens and benefits accrue to you the moment your marriage is solemnized. Under federal and provincial law, you have to wait a year or three years. Under most of the federal and provincial laws, you must cohabit. You do not need to cohabit if you are married to each other. In the federal sphere, most of the burdens and benefits are the same if you are common law or married, but under the provincial sphere, they can be quite different.

Senator Pearson: Can you give us some examples?

Mr. Corbett: Examples would be the right to occupy the matrimonial home and property division upon marriage breakdown. In Ontario, you do not get property division for common-law couples unless you can establish constructive trust, which is a very expensive and difficult process. If you are married, it is presumed it is 50/50 with exclusions for inheritance and the like.

Ms Ouellet: One other example is more drastic. If you live in a common-law relationship and your partner dies and you do not have any protection by law, the next morning you have to show up at work. Try to imagine that situation.

Mr. Corbett: That is not the same in all jurisdictions.

Senator Pearson: These are all provincial matters.

Mr. Corbett: It is similar with inheritance laws. The federal jurisdiction over marriage has an umbrella effect on all of those things, of course.

Senator Pearson: My second question has to do with why some people choose to live common-law, because they do, rather than get married.

Mr. Corbett: First, you would have to ask them. With the allocations of burdens and benefits, it has never been the case that uncommitted people have rushed to identify themselves as spouses. The reluctant bridegroom being driven to the church or having cold feet is far more of a mythological icon than people claiming to be spouses when they are not. Legal policy can affect that. In some European countries where there is a distinct tax disadvantage to being a couple, people build extra doors to the house and extra washrooms so they can say, no, they are not a couple, and then they sneak up and sleep together. The tax people go around trying to say, "No, no, no, you really are spouses, so pay up your taxes." Generally speaking, we do not find people rushing to call themselves committed to another person if they are not.

Le sénateur Pearson: Hier soir, nous avons entendu un exposé fort intéressant d'un avocat représentant l'Église unie. Il a beaucoup aidé ceux et celles d'entre nous qui ne sont pas juristes. Vous réclamez une définition du mariage aussi large que possible. Je comprends votre argument. Cependant, j'aimerais avoir quelques petites précisions. Quelle est la différence aujourd'hui? Je ne parle pas de mariages entre personnes du même sexe. Quelle est aujourd'hui la différence entre l'union de fait et le mariage entre deux personnes de sexe opposé?

M. Corbett: Quand vous vous mariez, les avantages et les obligations vous incombent dès le moment que votre mariage est célébré. En vertu de la loi fédérale et de la loi provinciale, l'attente est de un à trois ans. En vertu de la majorité des lois fédérales et provinciales, il faut qu'il y ait cohabitation. Il n'est pas nécessaire de cohabiter si vous êtes mariés. Dans la sphère fédérale, la majorité des obligations et des avantages sont les mêmes, que vous soyez mariés ou en union de fait mais dans la sphère provinciale ils peuvent être très différents.

Le sénateur Pearson: Pouvez-vous nous donner quelques exemples?

M. Corbett: Le droit d'occuper le foyer conjugal et la division des biens en cas de divorce. En Ontario, il n'y a pas de division des biens pour les couples en union de fait à moins de démontrer l'existence d'une fiducie judiciaire, procédure très lourde et très onéreuse. Si vous êtes mariés, la division est censée se faire moitié-moitié, sauf s'il y a d'autres circonstances d'héritage, et cetera.

Mme Ouellet: Il y a un autre exemple plus dramatique. Si vous vivez en union de fait et que votre partenaire meurt et que vous n'êtes pas protégé par la loi, le lendemain matin vous devez vous présenter au bureau. Essayez d'imaginer la situation.

M. Corbett: La situation n'est pas la même dans toutes les provinces.

Le sénateur Pearson: Ces questions relèvent du provincial.

M. Corbett: C'est analogue aux lois de succession. La compétence fédérale sur le mariage a bien entendu un effet global sur toutes ces choses.

Le sénateur Pearson: J'aimerais deuxièmement savoir pourquoi certaines personnes choisissent délibérément l'union de fait plutôt que le mariage.

M. Corbett: Pour commencer, c'est à eux qu'il faudrait poser la question. L'attribution des obligations et des avantages étant ce qu'elle est, les personnes qui ne veulent pas s'engager ne sont pas du tout pressées de se déclarer comme conjoints. Le marié qu'on traîne de force à l'église ou qui y va à reculons est une icône beaucoup plus mythologique que ceux qui se prétendent être des conjoints sans l'être. Les politiques peuvent influencer ce genre d'attitude. Dans certains pays européens où être un couple est nettement désavantageux sur le plan fiscal, les gens construisent des portes supplémentaires pour entrer dans la maison, une salle de bain supplémentaire afin de pouvoir dire: non, nous ne sommes pas un couple, et ils dorment en cachette ensemble. De leur côté, les inspecteurs des impôts essaient, eux, de leur dire: «Non, non, non, vous êtes un couple: alors payez vos impôts.» D'une manière

Senator Pearson: I can certainly see that for what you would call the normal live-together relationship. What about children — this is not exclusive, of course, to common-law relations, but it is larger in common-law relations — in the patterns of breaking up. I cannot say this is totally relevant to the bill, but I think it is an important issue and relevant to all the issues we are discussing for someone like myself whose primary interest is in the protection of children. How can we encourage the commitment of people to their children in the long term? It is distressing that so many children now undergo the separation of their parents. Some children do quite well under that, and I am not saying they do not, but it is a conflict. How do you diminish the conflict between partners? It is hard for the law to do it.

Ms Vance: Bill C-23 affirms commitment to children. I want to point that out. By passing Bill C-23 without the amendment, many parts of Bill C-23 recognize the common-law spouse and their children. Hence, by doing that the Government of Canada says that we value these relationships and the children involved in these relationships. That is one way that you can value and validate families and children. I think you will find in many provinces that common-law couples are not aware that they are not treated the same as married couples.

Just a personal example, my partner's father lived common-law for 20 years with a spouse who recently passed away. On her deathbed, he was informed by her family that they had other intentions of what to do with her body and the property, and he had absolutely no rights. He had no idea. He had just assumed that living with someone for 20 years as a spouse gave him certain rights and privileges in the province of Nova Scotia, which it did not.

Senator Pearson: Would this help?

Ms Vance: This would help, because the provinces will probably then enact legislation that brings their discrimination in line. So, yes, these kinds of initiatives help, absolutely.

Ms Ouellet: Just as a point of information, 30 per cent of lesbian couples in Quebec already have kids, and the rate of break-up is not higher or lower.

Senator Pearson: I was not for a moment suggesting that.

Ms Ouellet: As I said, we have relationships that distinguish us because we are partners of the same sex, but we have the same concerns you do. We have the same responsibilities. We want world peace and a clean environment and a good government and less taxes. We have the same concerns. We want the same thing, regardless of sexual orientation.

Senator Pearson: I would not dispute that for a moment.

générale, les gens ne crient pas sur les toits qu'ils vivent avec quelqu'un d'autre quand ce n'est pas vrai.

Le sénateur Pearson: Je peux certainement le comprendre pour ceux qui vivent une relation dite «normale». Qu'arrive-t-il aux enfants — bien entendu, cela ne concerne pas exclusivement les d'unions de fait mais les cas sont plus fréquents — en cas de rupture? Le rapport avec ce projet de loi n'est pas forcément évident, mais je crois que c'est une question importante, liée à ce contexte, et qui intéresse tout particulièrement les gens comme moi qui recherchent avant tout à protéger les enfants. Comment encourager les parents à assumer leurs responsabilités envers leurs enfants sur le long terme? Il est affligeant de constater combien d'enfants souffrent de la séparation de leurs parents. Certains enfants s'en sortent fort bien, et je ne dis pas le contraire, mais il reste que c'est une situation conflictuelle. Comment minimiser le conflit entre les partenaires? C'est difficile pour la loi.

Mme Vance: Le projet de loi C-23 confirme les responsabilités envers les enfants. Je tiens à le rappeler. Si le projet de loi C-23 est adopté sans l'amendement, nombre de ses dispositions reconnaissent le statut des conjoints de fait et de leurs enfants. Ce faisant, le gouvernement du Canada reconnaît la valeur que nous attribuons à ces relations et aux enfants associés à ces relations. C'est une manière de valoriser et de valider les familles et les enfants. Si vous vous renseignez, vous constaterez que dans de nombreuses provinces les couples en union de fait ne savent pas qu'ils ne sont pas sur un pied d'égalité avec les couples mariés.

Un exemple personnel: le père de ma partenaire a vécu en union de fait pendant 20 ans avec une conjointe qui vient tout juste de décéder. Devant son lit de mort, il a été informé par sa famille qu'elle avait d'autres intentions concernant son corps et ses biens et qu'il n'avait absolument aucun droit. Il n'en avait aucune idée. Il croyait que le fait d'avoir vécu avec quelqu'un pendant 20 ans lui donnait certains droits et certains privilèges en Nouvelle-Écosse, mais il se trompait.

Le sénateur Pearson: Et ces nouvelles dispositions l'aideraient?

Mme Vance: Elles l'aideraient car les provinces adopteront probablement des lois qui feront disparaître ces formes de discrimination. Donc, oui, absolument, ce genre d'initiative est très utile.

Mme Ouellet: Une petite précision: 30 p. 100 des couples de lesbiennes au Québec ont des enfants, et le taux de rupture n'est ni plus élevé ni moins élevé.

Le sénateur Pearson: Ce n'est pas du tout ce que je voulais dire.

Mme Ouellet: Comme je l'ai dit, nous vivons des relations qui nous distinguent, car nous sommes des partenaires de même sexe, mais nous avons les mêmes problèmes que vous. Nous avons les mêmes responsabilités. Nous voulons un monde pacifique, un environnement propre, un bon gouvernement et moins d'impôts. Nous avons les mêmes préoccupations. Nous voulons les mêmes choses, peu importe notre orientation sexuelle.

Le sénateur Pearson: Je ne me permettrais pas de le contester.

The Chairman: That brings me to a question, then. Following on what Ms Vance said, that you are not allowed to make medical decisions, then what of the children, if there is some sort of a decision to be made about custody of those children under a medical emergency or a situation of the breakup of a relationship? How are the children in that case protected, or are they?

Ms Ouellet: It is different. Quebec is an exception. Actually, even under the civil code, we do not have authority over kids in matters of health and social services. I can give consent for my partner, if she wants me to, in a hospital, not under the civil code but under our administrative laws. Regarding schools, no one can discriminate two woman parents on the basis of sexual orientation because they want to attend a parents' meeting or even take common decisions regarding education. The only problem there is that we do not have any formal recognition of common-law partners as the same family disposition that married couples have. You always have to carry with you a bunch of papers. You need an affidavit. You need a mandate in case you are not able to take your own decision.

I have a common-law relationship contract but it costs a whole lot of money and we need to do a whole lot more than anyone else. I think, right now, with the papers that my partner and I have done, we are more married than most Canadians. The only thing that is missing is the party.

Mr. Corbett: This bill and some of its provincial counterparts are about responsibilities as well as rights. When one is in a spousal relationship recognized by the law, you have obligations to each other. There is a different and separate concept, though, called "parent."

This bill does not deal with the concept of "parent." It neither expands it nor decreases it. It does not create obligations nor does it take them away. However, with strengthening of relationships and the responsibilities that come with them, it should only serve to strengthen the institutions in which children are found in same-sex couple relationships. As for same-sex couple adoption, that is a provincial matter. It is happening in three or four jurisdictions already.

The Chairman: Ms Ouellet, you were talking about Bill 32 in Quebec, which was enacted in June 1999. I understand that that bill extends the definition of "spouse" to same-sex partners but that it does not amend the civil code. The civil code in Quebec still only recognizes married couples; is that correct?

[Translation]

Ms Ouellet: In the definition of the administrative rights of common law partners, the Government of Quebec included common law spouses of the same sex. That is what led to 28 rights and 11 regulations in the Civil Code. As of the moment all common law spouses are on the same equal footing, we must collectively put the following question: Should a quasi-matrimonial common law regime be set up? In that case, no one is forgotten at the bargaining table. Everyone is on the same footing whether they are common law spouses of the same sex or different sexes. Concerning the family law provisions, there is

La présidente: Cela m'incite à poser une autre question. Mme Vance nous a dit que vous n'avez pas le droit de prendre des décisions médicales. Qu'en est-il alors des enfants? S'il y a une décision à prendre à propos de la garde de ces enfants en cas d'urgence médicale ou de rupture du couple, comment ces enfants sont-ils protégés dans de tels cas, ou le sont-ils?

Mme Ouellet: C'est différent. Le Québec fait exception. En fait, même le Code civil ne nous donne pas de pouvoir sur les enfants quand il s'agit de santé et de services sociaux. Je peux donner mon consentement pour ma partenaire, si elle veut que je le fasse, dans un hôpital, non pas en vertu du Code civil, mais en vertu de nos lois administratives. Pour ce qui est de l'éducation, une école ne peut empêcher pour des motifs d'orientation sexuelle la participation de deux parents de sexe féminin à une réunion de parents d'élèves ou à une réunion d'orientation pédagogique. Le seul problème, c'est que les partenaires de fait ne sont pas reconnus de la même manière officielle que les couples mariés. Il faut toujours avoir avec soi toutes sortes de papiers et de documents. Il faut un affidavit. Il faut un mandat pour les cas où on ne vous permet pas de prendre votre propre décision.

J'ai un contrat d'union de fait, mais cela coûte tout un tas d'argent, et nous devons faire beaucoup plus que n'importe qui. Je crois, en vérité, qu'avec les papiers que ma partenaire et moi-même avons signés, nous sommes plus mariés que la majorité des Canadiens. La seule chose qui manque, c'est la noce.

M. Corbett: Ce projet de loi et certains de ses alter ego provinciaux concernent tout autant les obligations que les droits. Lorsqu'on vit une relation conjugale reconnue par la loi, il y a des obligations mutuelles. Cependant, il y a un concept différent et distinct, celui de «parent».

Ce projet de loi ne traite pas du concept de «parent». Il ne l'élargit pas, il ne le réduit pas non plus. Il ne crée pas d'obligations, pas plus qu'il n'en supprime. Cependant, en renforçant les relations et les obligations qui y sont associées, il devrait renforcer les institutions dont dépendent les enfants de couples de même sexe. Comme pour les adoptions par les couples de même sexe, c'est une affaire provinciale. C'est ce qui se fait déjà dans trois ou quatre provinces.

La présidente: Madame Ouellet, vous avez parlé de la Loi 32 du Québec, qui a été promulguée en juin 1999. Je crois que cette loi étend la définition de «conjoint» aux partenaires de même sexe, mais ne modifie pas le Code civil. Le Code civil au Québec continue à ne reconnaître que les couples mariés, n'est-ce pas?

[Français]

Mme Ouellet: Le gouvernement du Québec a inclus, dans la définition des droits administratifs des conjoints de fait, les conjoints de fait de même sexe. C'est ce qui a donné 28 droits et 11 règlements dans le Code civil. À partir du moment où tous les conjoints de fait sont sur le même pied d'égalité, on a collectivement à se poser la question: "Doit-on créer un régime quasi matrimonial d'union de fait? À ce moment-là, personne n'est oublié à la table des négociations. Tout le monde est sur le même pied d'égalité, conjoints de fait de même sexe ou de sexe différent. Concernant les dispositions du droit de la famille, il y a

probably legislation that has holes, but the Civil Code looks like a piece of Swiss cheese when it comes to assisted reproduction and parenthood. We will have to have a more up-to-date and more realistic definition of the notion of family and the notion of parenthood. It is not daddy and mommy, it can be test-tube daddy, surrogate mommy or different unimaginable combinations whether common law spouses of the opposite sex or not. We must ask ourselves questions about the new reproduction technologies. Quebec is complaining about a decrease in the birth rate. Thank goodness we have lesbian families giving us a present day baby boom.

[English]

The Chairman: Ms Hopkins, you referred at the beginning of your presentation to quite a bit of research on attitude towards lesbians. Can you provide to the committee, through the clerk, the background, the source of your research, and some of the figures that you mentioned?

Ms Hopkins: Certainly.

The Chairman: Other than the immigration implications that you talked about that are in this bill, do the statistics correlate between lesbian and heterosexual women?

Ms Hopkins: Could you be more specific?

The Chairman: You were talking about the numbers of lesbians living below the poverty line. How do these statistics compare with those of heterosexual women? If you have any background on that, perhaps you could let us know and we will circulate it to the committee.

Ms Hopkins: I will specifically look at that. I am inclined to initially say they are higher, but I do not want to be stuck with that. I will note that we should pull those out and aggregate them in some way.

The Chairman: I wish to thank all the witnesses for their attendance here today.

Senator Cools: Madam Chair, can we look at the timetable and the future witnesses for this bill?

The Chairman: The steering committee has not yet met. It will be meeting before the next committee meeting.

Senator Cools: Perhaps the committee itself can meet.

The Chairman: At this point, the witness list for the next meeting has been set.

Senator Cools: I want to know how long it will go on.

probablement des lois qui ont des trous, mais le Code civil a l'air d'un gruyère concernant les reproductions assistées et la parentalité. Il faudra revoir une définition plus actuelle et plus réaliste de la notion de famille et de la notion de parentalité. C'est n'est plus maintenant papa, maman, cela peut être papa éprouvette, mère porteuse ou différentes combinaisons inimaginables, que ce soit conjoint de fait de sexe opposé ou non. Il faut se poser des questions concernant les nouvelles technologies de reproduction. Au Québec on se plaint de la dénatalité. Heureusement qu'il y a les familles de lesbiennes pour donner un "baby boom" maintenant.

[Traduction]

La présidente: Madame Hopkins, vous avez fait allusion au début de votre exposé à des recherches qui ont été faites sur l'attitude envers les lesbiennes. Pourriez-vous communiquer à notre comité, par l'intermédiaire de sa greffière, l'origine, la source de ces recherches, et certains des chiffres que vous avez mentionnés?

Mme Hopkins: Certainement.

La présidente: Mises à part les implications en matière d'immigration que vous avez signalées dans ce projet de loi, est-ce que les statistiques sont les mêmes pour les lesbiennes et les femmes hétérosexuelles?

Mme Hopkins: Pourriez-vous être plus précise?

La présidente: Vous avez cité le nombre de lesbiennes vivant sous le seuil de pauvreté. Est-ce que ces chiffres sont comparables à ceux concernant les femmes hétérosexuelles? Si vous avez des informations sur cette question, vous pourriez peut-être nous les communiquer, et nous les distribuerons aux membres du comité.

Mme Hopkins: Je vais vérifier. À première vue, je penserais que les chiffres sont plus élevés, mais je préfère ne pas m'avancer. Je prends note de votre demande, et nous essayerons de trouver ces chiffres pour vous.

La présidente: Je tiens à remercier tous nos témoins d'aujourd'hui.

Le sénateur Cools: Madame la présidente, pouvons-nous examiner le calendrier et la liste des témoins suivants pour ce projet de loi?

La présidente: Le comité directeur ne s'est pas encore réuni. Il se réunira avant la prochaine réunion du comité.

Le sénateur Cools: Le comité lui-même peut peut-être se réunir.

La présidente: La liste des témoins pour la prochaine réunion a déjà été fixée.

Le sénateur Cools: Je veux savoir pour combien de temps on en a encore.

The Chairman: We have not decided. Our next meeting is on Wednesday, May 31. We will hear the Professional Institute of Public Service of Canada, the Canadian Bar Association and the Canadian Human Rights Commission.

The committee adjourned.

La présidente: Nous n'avons pas pris notre décision. La prochaine réunion aura lieu mercredi, le 31 mai. Nous entendrons l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada, l'Association du Barreau canadien et la Commission canadienne des droits de la personne.

La séance est levée.

From the Toronto District Muslim Education Assembly:

Ibrahim El-Sayed, President;

Dr. Mobarak Ali.

From the Metropolitan Community Church of Toronto:

Paul Fairley, Director, Congregational Life.

From the United Church of Canada:

William Doyle, Co-Chair, Church in Society Co-ordinating Group.

From the Naskapi Nation of Kawawachikamach:

John Mameamskum, Director General;

Willie Mameanskum, Councillor;

Robert Pratt, Legal Counsel.

Thursday, May 18, 2000:

From Equality for Gays and Lesbians Everywhere (EGALE):

Kim Vance, President;

John Fisher, Executive Director.

From the Coalition gaie et lesbienne du Québec:

Claudine Ouellet, Director General.

From the National Action Committee on the Status of Women:

Jon Leah Hopkins, Chair, Lesbian Issues Committee.

From the Foundation for Equal Families:

David Corbett, Legal Counsel.

De la Toronto District Muslim Education Assembly:

Ibrahim El-Sayed, président;

M. Mobarak Ali.

De la Metropolitan Community Church of Toronto:

Paul Fairley, directeur, Congregational Life.

De L'église unie du Canada:

William Doyle, coprésident, Church in Society Co-ordinating Group.

De la Nation Naskapi de Kawawachikamach:

John Mameamskum, directeur general;

Willie Mameanskum, conseiller;

Robert Pratt, conseiller juridique.

Le jeudi 18 mai 2000:

D'Egalité pour les gaies et les lesbiennes (EGALE):

Kim Vance, présidente;

John Fisher, directeur général.

De la Coalition gaie et lesbienne du Québec:

Claudine Ouellet, directrice générale.

Du Comité d'action sur la situation de la femme:

Jon Leah Hopkins, présidente, Comité des questions lesbiennes.

De la Fondation en faveur de l'égalité des familles:

David Corbett, conseiller juridique.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

APPEARING—COMPARAÎT

Thursday, May 11, 2000:

The Honourable Anne McLellan, P.C., M.P., Minister of Justice
and Attorney General of Canada.

Le jeudi 11 mai 2000:

L'honorable Anne McLellan, c.p., députée, ministre de la Justice
et procureure générale du Canada.

WITNESSES—TÉMOINS

Thursday, May 11, 2000:

From the Department of Justice:

Janice Charette, Senior Assistant Deputy Minister, Policy
Sector;

Michelle Gosselin, Project Manager, Modernizing Benefits;

Lisa Hitch, Senior Counsel, Modernizing Benefits;

Mark Jewett, Q.C., Senior Assistant Deputy Minister.

Wednesday, May 17, 2000:

From the Evangelical Fellowship of Canada:

Dr. Janet Epp Buckingham.

From the Focus on the Family (Canada) Association:

Derek Rogusky, Researcher.

From Women for Life, Faith and Family:

Diane Watts, National President.

(Continued on previous page)

Le jeudi 11 mai 2000:

Du ministère de la Justice:

Janice Charette, sous-ministre adjointe principale, Secteur des
politiques;

Michelle Gosselin, gestionnaire de projet, Modernisation des
avantages sociaux;

Lisa Hitch, avocate conseil, Modernisation des avantages
sociaux;

Mark Jewett, c.r., sous-ministre adjoint principal.

Le mercredi 17 mai 2000:

De l'Alliance évangélique du Canada:

Dr. Janet Epp Buckingham.

De Focus on the Family (Canada) Association:

Derek Rogusky, chercheur.

De Femmes pour la vie, la foi et la famille:

Diane Watts, présidente nationale.

(Suite à la page précédente)



Second Session
Thirty-sixth Parliament, 1999-2000

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Wednesday, May 31, 2000 (two meetings)
Thursday, June 1, 2000
Wednesday, June 7, 2000

Issue No. 16

Fourth, fifth, sixth and seventh (final) meetings on:

Bill C-23, An Act to modernize the
Statutes of Canada in relation to
benefits and obligations

INCLUDING:
THE SIXTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill C-23)

WITNESSES:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-sixième législature, 1999-2000

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Le mercredi 31 mai 2000 (deux réunions)
Le jeudi 1^{er} juin 2000
Le mercredi 7 juin 2000

Fascicule n° 16

Quatrième, cinquième, sixième et septième (dernière) réunions concernant:

Le projet de loi C-23, Loi visant à
moderniser le régime d'avantages et
d'obligations dans les Lois du Canada

Y COMPRIS:
LE SIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(projet de loi C-23)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	* Lynch-Staunton
*Boudreau, P.C.	(or Kinsella)
(or Hays)	Moore
Buchanan, P.C.	Nolin
Cools	Pearson
Fraser	Poy
Joyal, P.C.	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Poy substituted for that of the Honourable Senator Pépin (*June 7, 2000*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	* Lynch-Staunton
* Boudreau, c.p.	(ou Kinsella)
(ou Hays)	Moore
Buchanan, c.p.	Nolin
Cools	Pearson
Fraser	Poy
Joyal, c.p.	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Poy est substitué à celui de l'honorable sénateur Pépin (*le 7 juin 2000*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, May 31, 2000
(25)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 3:38 p.m. in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Buchanan, P.C., Fraser, Joyal, P.C., Milne, and Pépin (7).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Nancy Holmes and Mary Hurley, Research Officers.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, May 9, 2000, the committee continued its examination of Bill C-23, An Act to modernize the Statutes of Canada in relation to benefits and obligations (*see Proceedings of the Committee, Issue No. 15, dated May 10, 2000, for full text of Order of Reference*).

WITNESSES:

From the Professional Institute of the Public Service of Canada:

Steve Hindle, President;

Sally Diehl, Research Officer and Compensation Analyst.

From the Canadian Labour Congress:

Nancy Riche, Executive Vice-President;

Sue Genge, National Representative.

Ms Riche and Mr. Hindle made presentations and, with Ms Diehl and Ms. Genge, answered questions.

At 4:42 p.m., the committee adjourned to the latter of the adjournment of the Senate or 6:15 p.m. this day.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, May 31, 2000
(26)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 6:43 p.m. in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Buchanan, P.C., Cools, Fraser, Joyal, P.C., Milne, and Pépin (7).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Nancy Holmes and Mary Hurley, Research Officers.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 31 mai 2000
(25)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 15 h 38, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Buchanan, c.p., Fraser, Joyal, c.p., Milne et Pépin (7).

Également présentes: De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes et Mary Hurley, attachées de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 9 mai 2000, le comité poursuit son examen du projet de loi C-23, Loi visant à moderniser le régime d'avantages et d'obligations dans les Lois du Canada (*le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans les délibérations du comité, fascicule n° 15, 10 mai 2000*).

TÉMOINS:

De l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada:

Steve Hindle, président;

Sally Diehl, agente de recherche et analyste de la rémunération.

Du Congrès du travail du Canada:

Nancy Riche, vice-présidente exécutive;

Sue Genge, représentante nationale.

Mme Riche et M. Hindle font des exposés puis, avec Mme Diehl et Mme Genge, répondent aux questions.

À 16 h 42, le comité s'ajourne jusqu'à 18 h 15 ou à l'ajournement de la séance du Sénat ce jour même, si elle se termine plus tard.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mercredi 31 mai 2000
(26)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 18 h 43, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Buchanan, c.p., Cools, Fraser, Joyal, c.p., Milne et Pépin (7).

Également présentes: De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes et Mary Hurley, attachées de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, May 9, 2000, the committee continued its examination of Bill C-23, An Act to modernize the Statutes of Canada in relation to benefits and obligations (*see Proceedings of the Committee, Issue No. 15, dated May 10, 2000, for full text of Order of Reference*).

WITNESSES:

From the Canadian Bar Association:

Terry Hancock, Member, Sexual Orientation and Gender Identity Conference;

Joan Bercovitch, Legal and Governmental Affairs.

From the Canadian Human Rights Commission:

Michelle Falardeau-Ramsay, Q.C., Chief Commissioner;

J. Hucker, Secretary General.

From REAL Women of Canada:

Gwendolyn Landolt, National Vice-President;

Sophie Joannou.

Ms Bercovitch and Ms. Hancock made a presentation and answered questions.

Ms Falardeau-Ramsay made a presentation and answered questions.

Ms Landolt made a presentation and answered questions.

At 8:50 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, June 1, 2000
(27)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:55 a.m. in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Buchanan, P.C., Cools, Joyal, P.C., Milne, and Pépin (6).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Nancy Holmes and Mary Hurley, Research Officers.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, May 9, 2000, the committee continued its examination of Bill C-23, An Act to modernize the Statutes of Canada in relation to benefits and obligations (*see Proceedings of the Committee, Issue No. 15, dated May 10, 2000, for full text of Order of Reference*).

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 9 mai 2000, le comité poursuit son examen du projet de loi C-23, Loi visant à moderniser le régime d'avantages et d'obligations dans les Lois du Canada (*le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans les délibérations du comité, fascicule n° 15, 10 mai 2000*).

TÉMOINS:

De l'Association du Barreau canadien:

Terry Hancock, Conférence sur l'orientation et l'identité sexuelles;

Joan Bercovitch, Affaires juridiques et gouvernementales.

De la Commission canadienne des droits de la personne:

Michelle Falardeau-Ramsay, c.r., présidente;

J. Hucker, secrétaire général.

De REAL Women of Canada:

Gwendolyn Landolt, vice-présidente nationale;

Sophie Joannou.

Mme Bercovitch et Mme Hancock font des exposés, puis répondent aux questions.

Mme Falardeau-Ramsay fait un exposé, puis répond aux questions.

Mme Landolt fait un exposé, puis répond aux questions.

À 20 h 50, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le jeudi 1er juin 2000
(27)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 55, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Buchanan, c.p., Cools, Joyal, c.p., Milne et Pépin (6).

Également présentes: De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes et Mary Hurley, attachées de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 9 mai 2000, le comité poursuit son examen du projet de loi C-23, Loi visant à moderniser le régime d'avantages et d'obligations dans les Lois du Canada (*le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans les délibérations du comité, fascicule n° 15, 10 mai 2000*).

WITNESSES:

From the Department of Justice:

Michelle Gosselin, Project Manager, Modernizing Benefits;

Lisa Hitch, Senior Counsel, Modernizing Benefits;

Sylvia Duquette, Counsel, Native Law Section.

The witnesses answered questions.

At 12:17 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

Michelle Gosselin, gestionnaire de projet, Modernisation des avantages sociaux;

Lisa Hitch, avocate-conseil, Modernisation des avantages sociaux;

Sylvia Duquette, conseillère juridique, Section du droit des autochtones.

Les témoins répondent aux questions.

À 12 h 17, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Wednesday, June 7, 2000

(28)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 3:37 p.m. in Room 257, East Block, the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Moore, Pearson, and Poy (7).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Nancy Holmes and Mary Hurley, Research Officers.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, May 9, 2000, the committee continued its examination of Bill C-23, An Act to modernize the Statutes of Canada in relation to benefits and obligations (*see Proceedings of the Committee, Issue No. 15, dated May 10, 2000, for full text of Order of Reference*).

The Honourable Senator Milne read a letter dated June 6, 2000 addressed to her by the Honourable Anne McLellan, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada, and a letter dated June 6, 2000 addressed to Chief Philip Einish of the Naskapi Nation of Kawawachikamach from the Honourable Robert D. Nault, P.C., M.P., Minister of Indian Affairs and Northern Development.

It was moved by the Honourable Senator Moore that the Committee do now proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-23, to modernize the Statutes of Canada in relation to benefits and obligations.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was moved by the Honourable Senator Moore that the committee adopt all clauses, schedules, and the title of Bill C-23, to modernize the Statutes of Canada in relation to benefits and obligations.

OTTAWA, le mercredi 7 juin 2000

(28)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 15 h 37, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Fraser, Joyal, c.p., Milne, Moore, Pearson et Poy (7).

Également présentes: De la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes et Mary Hurley, attachées de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 9 mai 2000, le comité poursuit son examen du projet de loi C-23, Loi visant à moderniser le régime d'avantages et d'obligations dans les Lois du Canada (*l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 15 du 10 mai 2000*).

L'honorable sénateur Milne fait la lecture d'une lettre datée du 6 juin 2000 que lui a adressée l'honorable Anne McLellan, c.p., députée, ministre de la Justice et procureure générale du Canada, et d'une lettre datée du 6 juin 2000 adressée au chef Philip Einish, de la Nation naskapie de Kawawachikamach, par l'honorable Robert D. Nault, c.p., député, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

L'honorable sénateur Moore propose que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi C-23, Loi visant à moderniser le régime d'avantages et d'obligations dans les Lois du Canada.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Moore propose que le comité adopte tous les articles, les annexes et le titre du projet de loi C-23, Loi visant à moderniser le régime d'avantages et d'obligations dans les Lois du Canada.

The question being put on the motion, it was adopted.

At 3:54 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 15 h 54, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Till Heyde

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, June 8, 2000

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

SIXTH REPORT

Your committee, to which was referred Bill C-23, An Act to modernize the Statutes of Canada in relation to benefits and obligations, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, May 9, 2000, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

La présidente,

LORNA MILNE

Chair

RAPPORT DE COMITÉ

Le jeudi 8 juin 2000

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

SIXIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déferé le Projet de loi C-23, Loi visant à moderniser le régime d'avantages et d'obligations dans les Lois du Canada, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 9 mai 2000, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, May 31, 2000

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-23, to modernize the Statutes of Canada in relation to benefits and obligations, met this day at 3:38 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: This meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs is now in session for further hearings on Bill C-23.

We have before us the first two sets of witnesses. From The Professional Institute of the Public Service of Canada, on our left, is Steve Hindle, the president, and Sally Diehl, the research officer and compensation analyst. On our right, in the middle of the table, from the Canadian Labour Congress, are Nancy Riche, the executive vice-president, and Sue Genge, national representative.

I welcome you here today. We will start immediately because the committee must rise at 4:45 p.m. by order of the Senate, and the bells will begin to ring at that point for a vote at 5:00 p.m.

Ms Nancy Riche, Executive Vice-President, Canadian Labour Congress: We should not need an hour, as this is a straightforward bill.

Senator Fraser: We are all agreed.

Ms Riche: I will begin by saying that I read the Senate discussion on the introduction of the bill by Senator Pépin. I told Ms Genge how very impressed I was, particularly with Senator Pépin's and Senator Joyal's remarks. Certainly, I will steal some of the lines for speeches on this issue. They were very good. Unfortunately, not all senators hold the same views, so obviously we need to discuss it.

The Canadian Labour Congress has 2.4 million members in a number of affiliated unions across the country. The issue of equality for gay men and lesbians is not new to the CLC. In fact we passed our first policy paper on it in 1980.

We obviously have focused our attention around collective bargaining. While we wanted to see the legislative changes proposed here today, it was not happening back then, so we and our affiliates focused on collective bargaining. As you know, much of that has happened, and quite often with the full support of management of the companies, because the private sector has clearly been well ahead of the government on this issue.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 31 mai 2000

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles auquel on a renvoyé le projet de loi C-23, Loi visant à moderniser le régime d'avantages et d'obligations dans les Lois du Canada, se réunit aujourd'hui à 15 h 38 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Je déclare ouverte la réunion du comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles chargé de l'étude du projet de loi C-23.

Nous avons devant nous les deux premiers groupes de témoins. À notre gauche, nous avons, de l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada, Steve Hindle, président, et Sally Diehl, agente de recherche et analyste de la rémunération. À notre droite, soit au milieu de la table, nous avons, du Congrès du travail du Canada, Nancy Riche, vice-présidente exécutive, et Sue Genge, représentante nationale.

Soyez tous les bienvenus. Nous allons débiter sans délai parce que le comité doit suspendre ses travaux à 16 h 45, par ordre du Sénat. C'est à cette heure que les cloches commenceront à sonner en prévision du vote de 17 heures.

Mme Nancy Riche, vice-présidente exécutive, Congrès du travail du Canada: Comme il s'agit d'un projet de loi relativement simple, nous ne devrions pas avoir besoin d'une heure.

Le sénateur Fraser: Nous sommes tous d'accord.

Mme Riche: D'entrée de jeu, je tiens à préciser que j'ai lu le débat qui a eu lieu au Sénat après la présentation du projet de loi par le sénateur Pépin. J'ai déjà fait part à Mme Genge de la très forte impression que j'en ai gardée. Je songe en particulier aux propos du sénateur Pépin et du sénateur Joyal. Il est certain que j'utiliserai certaines citations dans les discours que je consacrerai à cette question. Ils ont eu de très bons mots. Malheureusement, tous les sénateurs ne sont pas du même avis, d'où la nécessité de la présente discussion.

Le Congrès du travail du Canada compte quelque 2,4 millions de membres répartis dans un certain nombre de syndicats affiliés aux quatre coins du pays. Pour le CTC, la question de l'égalité des gais et lesbiennes n'est pas nouvelle. En fait, notre premier exposé de principe sur la question remonte à 1980.

De toute évidence, nous avons centré notre attention sur la négociation collective. Si nous souhaitions les modifications législatives proposées ici aujourd'hui, rien, à l'époque, ne bougeait dans ce domaine, de sorte que nos affiliés et nous nous sommes concentrés sur la négociation collective. Comme vous le savez, des progrès ont été réalisés dans ce domaine, souvent avec la collaboration pleine et entière de la direction d'entreprises, car, sur ce plan, il est clair que le secteur privé est nettement en avance sur le gouvernement.

We have continued to push not only for legislative change and negotiated settlements, but also for major awareness campaigns against homophobia. As most people certainly know now, gay men and lesbians, bisexual and trans-gender people have been subjected to much discrimination, sometimes from their sister and brother workers right in the same workplace. In fact the Canadian Auto Workers Union has made a major video on this issue alone in trying to educate their members about homophobia.

We have studied the Supreme Court decisions, some of which were passed in lower court decisions but then stymied because of the Income Tax Act. The CLC has a gay-lesbian working group. We held our first Pride conference two years ago and we will hold another national conference next year. We also held a regional conference. It is interesting, as well as sad and unfortunate, to note that at our first Pride conference, a number of the delegates sat on one side of the room and we had to ask that no TV cameras shots or still photos be taken of that side of the room because people had not yet "come out." This happened in Canada in 1998. They could not take the chance of being seen on television because of what it might mean at their workplace. Some had still not told their families. It struck me quite profoundly.

We are now in the middle of a massive education campaign for all our members, because we would not claim for a minute that homophobia does not exist within the trade union movement. We have issued a poster that is in the form of a game. We have nine pictures on a poster, and you can win a \$3 bill if you can figure out which ones are of a lesbian or gay person. All of them are, of course. The posters are on bulletin boards and we hope that people are actually playing the game.

We are pleased to present our views today. It has been largely a workplace issue for us, but we believe that it is also a larger societal issue that the trade union movement has a responsibility to address. Our focus is generally on where we live and work, at the bargaining table.

Our unions have taken this issue very seriously over the last few years and have been successful in negotiating same-sex benefits. The Canadian Union of Postal Workers, the Canadian Union of Public Employees, which represents many airline employees as well as the public sector, the United Steelworkers of America, the Canadian Auto Workers, the Public Service Alliance of Canada, the Communication, Energy and Paperworkers Union, the United Food and Commercial Workers, and the teachers' and the nurses' unions have all worked hard to put the issue of same-sex benefits on the bargaining table, and in many cases have been successful.

Nous avons continué d'exercer des pressions non seulement en faveur de la modification des lois et de règlements négociés, mais aussi de la mise sur pied de campagnes de sensibilisation majeures contre l'homophobie. Comme la quasi-totalité des citoyens le savent, les gais, les lesbiennes, les bisexuels et les transsexuels ont été victimes de beaucoup de discrimination, parfois de la part de leurs soeurs et frères collègues de travail. En fait, les Travailleurs et travailleuses canadien(ne)s de l'automobile ont produit une importante vidéocassette consacrée à cette seule question dans l'espoir de sensibiliser leurs membres à l'homophobie.

Nous avons étudié les arrêts de la Cour suprême, dont certains confirmaient les décisions de cours inférieures, lesquelles ont été contrecarrées par la Loi de l'impôt sur le revenu. Le CTC compte dans ses rangs un groupe de travail composé de gais et de lesbiennes. Il y a deux ans, nous avons organisé notre première conférence de la fierté, et nous organiserons une autre conférence nationale l'année prochaine. Nous avons également tenu une conférence régionale. Il est intéressant — en même temps que triste et malheureux — de souligner que, à l'occasion de notre première conférence de la fierté, un certain nombre de délégués se sont assis d'un côté de la salle et que, parce que certains d'entre eux n'avaient pas encore affirmé leur identité, nous avons dû demander que les caméras de télévision et les appareils-photos soient braqués de l'autre côté. Cela s'est passé au Canada, en 1998. Les personnes en question ne pouvaient courir le risque d'être vues à la télévision en raison des conséquences professionnelles possibles. Certains n'avaient encore rien dit aux membres de leur famille. J'ai été profondément marquée.

Nous avons entrepris une campagne d'éducation massive auprès de nos membres parce que nous ne sommes pas naïfs au point de penser que l'homophobie est exclue du mouvement syndical. Nous avons produit une affiche en forme de jeu. Neuf photos y sont reproduites, et on offre un billet de 3 \$ à quiconque est en mesure d'identifier une lesbienne ou un gai. Naturellement, toutes les personnes dont la photo figurent sur l'affiche sont homosexuelles. Les affiches sont posées sur les bulletins, et nous espérons que nos membres jouent le jeu.

Nous sommes heureux d'exposer notre point de vue aujourd'hui. Pour l'essentiel, il s'est agi pour nous d'une question relative au milieu de travail, mais nous pensons qu'il s'agit aussi d'un enjeu social plus vaste auquel le mouvement syndical a l'obligation de s'attaquer. À la table de négociation, nous mettons généralement l'accent sur les milieux où nous vivons et travaillons.

Au cours des dernières années, nos syndicats ont pris cette question très au sérieux et sont parvenus à négocier des avantages pour les conjoints de même sexe. Des syndicats comme le Syndicat des postiers du Canada, le Syndicat canadien de la fonction publique, qui représente de nombreux travailleurs de l'industrie aérienne et de la fonction publique, les Métallurgistes unis d'Amérique, le Syndicat national de l'automobile, l'Alliance de la fonction publique du Canada, le Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier, l'Union internationale des travailleurs et travailleuses unis de l'alimentation et du commerce, les syndicats d'enseignants et les syndicats d'infirmiers et infirmières ont travaillé dur pour faire que la

We also have a long record of fighting for equality through grievances and arbitrations. As you know, some of those cases that started out as grievances in the workplace went on to arbitration and ended up as the court cases that we are now quoting — particularly the *Rosenberg* case. Of course, the issue in that case was the discriminatory provisions of the federal Income Tax Act.

We have initiated grievances for access to special leave to care for an ill partner, access to medical and dental benefits for gay partners and the children of same-sex partners, and access to bereavement leave for the families of gay and lesbian partners, just to give a few examples. We have not won all these grievances, due entirely to the failure of our laws to recognize the legal equality of same-sex relationships. While we were able to achieve some things in collective agreements, we could not move beyond the many laws that were the major barriers.

The following are some examples of the limitations that we have faced. In 1986, a lesbian member of the CUPW was denied special leave to attend to the illness of her partner of 16 years — a benefit available to all postal workers. She grieved and lost. Even though the definition of “members of the immediate family” included “common-law spouse,” without a limiting definition of heterosexual common-law spouse, the arbitrator nevertheless ruled that the universal meaning of common law relationship was “heterosexual.” Without express language including same-sex benefits, common-law relationships could not include lesbians and gay men.

Similarly, in 1988 a member of the Canadian Union of Public Employees named Jim Carleton, who worked at Carleton University, was denied benefits for his male partner because his spouse was not a spouse at law. Federal workers encountered the same problem. In 1990, James Watson failed in his attempt to obtain bereavement leave for the funeral of his partner’s sister — again, a leave that is available to other workers — because, despite provisions prohibiting discrimination on the basis of sexual orientation, the “opposite-sex” definition of spouse was still in effect.

These failures lie at the defeat of discriminatory notions of what constitutes “spouse” and “family” for same-sex partners. They are indicative of the need for amendments such as those included in the bill. In our view, Bill C-23 will not only mean that we will be able to “win” grievances and arbitrations, but it is our hope that it will make such grievances unnecessary as employers increasingly recognize that same- and opposite-sex partners of their employees are equally and legally entitled to all the same benefits.

question des avantages au conjoint de même sexe soit abordée à la table de négociation. Dans de nombreux cas, ils y sont parvenus.

Nous avons aussi des antécédents de longue date dans la lutte pour l'égalité par le biais des griefs et des arbitrages. Comme vous le savez, certains dossiers qui ont d'abord fait l'objet de griefs en milieu de travail, avant d'être traités en arbitrage, constituent désormais les affaires judiciaires auxquelles nous nous référons — je songe en particulier au cas *Rosenberg*. Naturellement, ce sont les dispositions discriminatoires de la Loi de l'impôt sur le revenu du gouvernement fédéral qui étaient alors en cause.

Nous avons également déposé des griefs pour obtenir l'accès égal aux congés spéciaux accordés à des travailleurs pour veiller sur un conjoint malade, aux prestations médicales et dentaires pour les conjoints homosexuels et les enfants de conjoints de même sexe et aux congés de décès pour les familles de conjoints homosexuels, pour ne citer que quelques exemples. Nous n'avons pas toujours obtenu gain de cause, en raison de l'incapacité de nos lois de reconnaître l'égalité juridique des relations entre partenaires de même sexe. Certes, nous avons obtenu certains résultats dans les conventions collectives, sans pour autant pouvoir aller au-delà des obstacles majeurs que représentent de nombreux textes de lois.

Voici quelques exemples des limites auxquelles nous nous sommes heurtés. En 1986, une travailleuse lesbienne membre du Syndicat des postiers du Canada n'a pas obtenu de congé spécial pour prendre soin de sa partenaire, avec qui elle vivait depuis 16 ans — avantage dont bénéficiaient partout tous les postiers. Son grief a été rejeté. Même si l'expression «conjoint de fait» englobe les membres de la famille immédiate et que sa définition n'est pas expressément hétérosexuelle, l'arbitre a tout de même décidé que la «signification universelle» de la relation de fait est «hétérosexuelle». À défaut d'un vocabulaire incluant expressément les partenaires de même sexe, les relations de fait ne pouvaient inclure les lesbiennes et les gais.

De même, en 1988, un membre du Syndicat canadien de la fonction publique du nom de Jim Carleton, qui travaillait à l'université Carleton, s'est vu refuser des prestations pour son conjoint au motif que ce dernier n'était pas un conjoint au sens de la loi. Les employés fédéraux avaient le même problème. En 1990, James Watson n'a pas réussi à obtenir un congé de décès pour les obsèques de la sœur de son conjoint, alors que, encore une fois, ce congé est accordé aux autres travailleurs, parce que, malgré les dispositions interdisant la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, cette interdiction ne pouvait l'emporter sur la définition hétérosexuelle du terme «conjoint».

Ces échecs renvoient aux notions discriminatoires entourant ce qui constitue un «conjoint» et une «famille» pour des conjoints de même sexe. Ils montrent bien la nécessité de promulguer des modifications comme celles que renferme le projet de loi. À notre avis, le projet de loi C-23 signifie non seulement que nous pourrions «gagner» nos griefs et nos arbitrages, mais aussi que nous pouvons espérer que ces griefs seront inutiles, au fur et à mesure que les employeurs reconnaîtront que les conjoints de même sexe et de sexe opposé de leurs employés ont droit, aux termes de la loi, aux mêmes avantages, sans exception.

Over the last decades, the CLC has added its voice to that of the gay community in calling for the amendment of human rights legislation across the country and federally. We supported EGALE and the Foundation for Equal Families campaign for the amendment of all outstanding discriminatory federal legislation, which resulted in the introduction and passage of Bill C-23.

We intervened in the *Vriend* case to support the inclusion of sexual orientation in the Alberta Human Rights Code. I am sure you all recognize that case about the school teacher and the error of omission. Alberta was lobbied to include it in the Human Rights Act in that province.

In addition to that participation, the CLC also intervened at the Supreme Court in *Egan v. Nesbitt* on the issue of access to pensions and to express our support generally for the extension of rights to same-sex couples. Thus, this has not been a peripheral issue for the Canadian Labour Congress.

As we explained in the *Egan v. Nesbitt* case:

Discrimination against gays and lesbians has been manifested in many areas of employment, including the denial of benefits to gays and lesbians in same-sex relationships when those benefits are provided to or negotiated for employees in heterosexual relationships.

Gays and lesbians have been denied coverage for their partners in relation to employment-based medical and dental coverage, pensions benefits, disability and life insurance, bereavement and other leaves, and a range of other employee benefits.

Exclusion from these benefits has resulted not only from the failure of employers to accord non-discriminatory treatment, but also because legislative provisions often deny individuals in same sex relationships access to benefits.

These provisions include the Income Tax Act, which prevents the registration, and consequent favourable tax treatment, of pension plans and certain other insured benefit plans providing for same-sex benefits, even where the employer has agreed to extend coverage to same-sex spouses.

We are pleased to be invited to discuss Bill C-23 and to be appearing with another group that supports it. When we appeared before the House of Commons committee, we were at the table with REAL Women and a right-wing academic. The hearing became quite heated and actually quite nasty. It amazes me that a bill such as this, the purpose of which is to do away with discrimination, can create such hate and vitriol. It is beyond my comprehension.

Depuis quelques dizaines d'années, le CTC a joint sa voix à celles de la communauté homosexuelle, qui demandait la modification des lois fédérales, provinciales et territoriales sur les droits de la personne. Nous avons appuyé EGALE et la campagne de la Fondation en faveur de l'égalité des familles en vue de la modification de toutes les lois fédérales discriminatoires, ce qui a eu pour effet l'introduction et l'adoption du projet de loi C-23.

Nous sommes intervenus dans l'affaire *Vriend* pour appuyer l'inclusion de l'orientation sexuelle dans le code de l'Alberta sur les droits de la personne. Je suis certaine que vous êtes tous au courant de cette affaire qui concerne un enseignant et l'erreur d'omission. On a exercé des pressions sur la province de l'Alberta pour qu'elle inclue l'orientation sexuelle parmi les motifs de discrimination prévus par sa loi sur les droits de la personne.

Outre l'affaire *Vriend*, le CTC est intervenu auprès de la Cour suprême dans l'affaire *Egan c. Nesbitt* concernant la question de l'accès aux pensions de retraite, pour exprimer son appui total à l'élargissement des droits aux conjoints de même sexe. Il ne s'agissait donc pas d'une question accessoire aux yeux du Congrès du travail du Canada.

Comme nous l'avons expliqué dans ce cas:

La discrimination envers les homosexuel(le)s se manifeste dans beaucoup de secteurs de l'emploi, notamment dans le refus d'accorder des prestations aux partenaires de même sexe quand ces prestations sont accordées ou négociées pour les employés ayant des relations hétérosexuelles.

Les homosexuel(le)s n'ont pas droit à la couverture prévue normalement pour les partenaires eu égard aux assurances médicales et dentaires, aux prestations de retraite, à l'assurance-invalidité et à l'assurance-vie, aux congés de deuil et autres et à toutes sortes de prestations accordées aux employés.

Leur exclusion de ces prestations n'est pas seulement due au fait que les employeurs leur réservent un traitement discriminatoire, mais aussi au fait que les dispositions législatives refusent souvent l'accès aux prestations aux personnes ayant des relations homosexuelles.

Il s'agit entre autres de la Loi de l'impôt sur le revenu, qui interdit l'inscription, et donc le traitement fiscal favorable, des régimes de pensions et de certains autres régimes d'assurance offrant des prestations aux partenaires de même sexe, même si l'employeur est d'accord pour accorder la protection au conjoint de même sexe.

Nous sommes heureux d'avoir été invités à discuter du projet de loi C-23 et à comparaître aux côtés d'un autre groupe qui y est favorable. Au moment de notre comparution devant le comité de la Chambre des communes, nous avions à nos côtés une représentante de REAL Women et un universitaire de droite. Les esprits se sont échauffés, et la discussion s'est envenimée. Je suis étonnée de constater qu'un projet de loi comme celui-ci, qui a pour but de supprimer la discrimination, génère autant de sentiments haineux et vitrioliques. Je n'y comprends rien.

We are very much in support of Bill C-23 and we worked very hard with our coalition partners to ensure that it came before the House.

We are, however, disappointed with the introduction of the offensive amendment that was proposed, and especially with the fact that it was introduced after the hearings. It was introduced two days after we appeared before the committee. We believe that this as a very crass political move to appease the right wing. I do not know why we have not figured out that we will never do that.

When I say "right wing," I am not talking about political parties, but the extreme right wing originating in the United States. Neither the government nor the Senate has any responsibility to appease that discriminatory, homophobic element in our society. We went a long way with Bill C-23 toward eliminating that.

We strongly urge the Senate to recommend the removal of that final proposed amendment. We do not need it. The people who supported C-23 originally never felt a need for the obverse of that; that is, that it should say "marriage." I learned from reading the debates in the Senate that we did not have a definition of marriage in this country until then. We do not think this bill needs that definition.

The government has taken a major step forward by bringing in Bill C-23, but it is not earth-shattering. As was reported in *The Globe and Mail* today, support for efforts such as this is increasing in Canada. Although Canadians probably support marriage, we are not here to debate that, and neither are we here to debate the issue of dependency. We believe that is a red herring. This bill is merely about continuing to get rid of discrimination against any of our citizens.

We are strongly supportive of the bill.

The Chairman: Thank you very much, Ms Riche.

Mr. Steve Hindle, President, The Professional Institute of the Public Service of Canada: Senators, the Professional Institute of the Public Service welcomes the government's initiative in introducing Bill C-23, an omnibus bill that will modernize the statutes of Canada in relation to benefits and obligations. The bill extends to opposite-sex and same-sex couples the status of common-law partners throughout federal legislation. As you can see from our brief, the institute was very supportive of the comments of the Minister of Justice and Attorney General of Canada.

In our appearance before the House of Commons Standing Committee on Justice and Human Rights, we recommended the adoption of Bill C-23 without amendment, with the exception of

Nous sommes tout à fait favorables au projet de loi C-23, et nous avons travaillé d'arrache-pied avec les partenaires de notre coalition pour obtenir son dépôt devant la Chambre des communes.

Nous sommes cependant déçus par l'introduction de la modification offensante qui a été proposée, surtout lorsqu'on tient compte du fait qu'elle l'a été après les auditions. En fait, elle l'a été deux jours après notre comparution devant le comité. À nos yeux, il s'agit d'une manoeuvre politique grossière visant à apaiser la droite. J'ignore pourquoi nous n'avons pas encore compris que nous n'y parviendrons jamais.

Par la «droite», je désigne non pas des partis politiques, mais bien plutôt le mouvement d'extrême-droite qui a pris naissance aux États-Unis. Ni le gouvernement ni le Sénat n'ont l'obligation d'apaiser les homophobes favorables à la discrimination que compte notre société. En préparant le projet de loi, nous avons accompli des progrès considérables en ce sens.

Nous prions instamment le Sénat de recommander la suppression de cette modification finale. Elle est superflue. Au départ, les partisans du projet de loi C-23 n'ont jamais jugé nécessaire d'aller dans le sens contraire, c'est-à-dire d'affirmer qu'on devrait utiliser le mot «mariage». Ce n'est qu'après avoir pris connaissance des débats du Sénat que j'ai compris que la notion de «mariage» n'avait pas encore été définie au Canada. Nous ne pensons pas qu'une telle définition soit nécessaire dans le contexte du projet de loi.

Le gouvernement a franchi une étape majeure en introduisant le projet de loi C-23, mais il ne s'agit pas pour autant d'une mesure révolutionnaire. Comme on le mentionne dans le *Globe and Mail* d'aujourd'hui, les efforts en ce sens bénéficient d'appuis de plus en plus solides au Canada. Bien que les Canadiens soient probablement favorables au mariage, ce n'est pas cette question qui est ici en cause, et nous n'avons pas non plus pour mandat de débattre de la question des liens de dépendance. À nos yeux, il s'agit d'une habile diversion. Le projet de loi à l'étude ne vise qu'à poursuivre les efforts déployés pour éliminer toute forme de discrimination contre les citoyens.

Nous sommes fortement favorables au projet de loi.

La présidente: Je vous remercie beaucoup, madame Riche.

M. Steve Hindle, président, Institut professionnel de la fonction publique du Canada: Sénateurs, l'Institut professionnel de la fonction publique accueille favorablement l'initiative du gouvernement de déposer le projet de loi C-23, projet de loi qui vise à mettre au diapason toutes les lois du Canada, du point de vue des avantages et des obligations. Grâce au projet de loi, le statut de «conjoint de fait» sera reconnu tant aux couples hétérosexuels qu'aux conjoints de même sexe dans toutes les lois fédérales. Comme vous le constaterez à la lecture de notre mémoire, l'Institut appuie les déclarations faites par la ministre de la Justice et procureure générale du Canada.

À l'occasion de sa comparution devant le comité de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes, l'Institut a recommandé l'adoption du projet de loi C-23 sans aucune

corrections in language that may be required or the inclusion of other federal statutes not covered by this bill.

Our concerns about Bill C-23 were confined to issues raised by public debates in the press, the House, and before the committee that may have led, or could still lead, to proposed amendments that would significantly alter the intent of the bill. We urge that attempts to dilute or seriously delay the passage of Bill C-23 be avoided.

The House of Commons Standing Committee on Justice and Human Rights did in fact introduce an interpretation clause that reads:

For greater certainty, the amendments made by this Act do not affect the meaning of the word "marriage," that is, the lawful union of one man and one woman to the exclusion of all others.

In our view, this exclusionary definition undermines the original intent of Bill C-23, which was to extend to same-sex and opposite-sex common-law couples the same rights and responsibilities as heterosexual married couples. The professional institute recommends that this clause be deleted and that Bill C-23 be passed as originally introduced.

When Bill S-2 entitled An Act to amend the Canadian Human Rights Act, was being considered in 1996, the institute appeared before the Senate committee to recommend that sexual orientation be included in the act as a prohibited ground of discrimination. While the amendments proposed in Bill C-23 may not relate specifically to the working conditions of institute members, it is our view that the dignity and respect individuals are accorded in their lives are reflected by fair and equal treatment in the workplace. The institute has supported a non-discriminatory definition of common-law spouse whenever there is the effect of denying benefits on the basis of sexual orientation.

In 1990, the institute successfully negotiated the removal of the words "of the opposite sex" from the definition of common-law spouse in the collective agreement of one of its bargaining units, that of the Senate of Canada legislative clerks.

I should also like to point out that as an employer, the institute has two collective agreements with its staff containing the same non-discriminatory definition of common-law spouse.

This important achievement allowed for the provision of spousal benefits such as family-related and bereavement leave entitlements for employees in same-sex relationships. However, it required the decision in *Moore and Akerstrom v. Canada* that the definition of common-law spouse in federal public service collective agreements was discriminatory for a reluctant Treasury Board to agree to remove the offending language from its contracts.

modification, exception faite des corrections du libellé, le cas échéant, ou de l'inclusion d'autres lois fédérales non visées dans le projet de loi.

Nos seules inquiétudes portaient alors sur les questions soulevées par le débat public dans les journaux, à la Chambre des communes et devant son comité, ce qui aurait pu et pourrait encore mener à des modifications susceptibles d'altérer grandement le but visé par ce projet de loi. Nous vous prions instamment de ne pas tenter d'amoindrir la portée du projet de loi C-23 ni d'en reporter l'adoption aux calendes grecques.

Or, le Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes a, en fait, inséré une disposition d'interprétation qui se lit comme suit:

Il demeure entendu que les modifications que la présente loi apporte ne changent pas le sens du terme «mariage», soit l'union légitime d'un homme et d'une femme à l'exclusion de toute autre personne.

À notre point de vue, cette définition limitative amoindrit le but initial du projet de loi C-23, qui disait assurer aux conjoints de fait de même sexe et de sexe opposé les mêmes droits et responsabilités que ceux que possèdent les couples hétérosexuels mariés. L'Institut professionnel recommande que cette disposition soit abolie et que le projet de loi C-23, dans sa version initiale, soit adopté.

Au moment de l'étude du projet de loi S-2 en 1996, Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne, l'Institut a comparu devant le comité du Sénat afin de recommander que l'orientation sexuelle soit, aux termes de la loi, un motif de distinction illicite. Bien que les modifications proposées dans le projet de loi C-23 ne soient pas directement reliées aux conditions d'emploi des membres de l'Institut, nous sommes d'avis que la dignité et le respect de la vie privée des particuliers s'expriment en milieu de travail par un traitement juste et équitable. L'Institut s'est prononcé en faveur d'une définition non discriminatoire de la notion de «conjoint de fait» dans tous les cas où l'utilisation d'une définition contraire a pour conséquence de nier des avantages en raison de l'orientation sexuelle.

En 1990, l'Institut a réussi à négocier l'abrogation des termes «de sexe opposé» de la définition de conjoints de fait dans la convention collective de l'une de ses unités de négociation, soit celle des greffiers législatifs du Sénat.

Je profite de l'occasion pour souligner que l'Institut, à titre d'employeur, a conclu avec ses employés deux conventions collectives dans lesquelles on retrouve la même définition non discriminatoire de la notion de «conjoint de fait».

Cette importante réalisation a permis aux employés de même sexe de se prévaloir des dispositions législatives relatives aux avantages accordés aux conjoints, comme les droits aux congés de deuil et pour obligations familiales. Il nous aura fallu attendre la décision rendue dans l'affaire *Moore et Akerstrom c. Canada* pour que soit déclarée discriminatoire la définition de «conjoint de fait» des conventions collectives. Avec réticence, le Conseil du Trésor n'a eu alors d'autre choix que d'abroger ces termes dans toutes les conventions collectives qui le lient à ses employés.

The professional institute will continue to support initiatives that provide fair and equitable treatment for all its members, and we appear today to speak in favour of the amendments proposed in Bill C-23.

The Government of Canada is to be congratulated for bringing forward this bill, for it is a tremendous step toward bringing federal legislation into line with a consistent and definite message from the courts of the land that discrimination against gay and lesbian citizens living together in mutually supportive relationships is not acceptable. This bill provides a clear model for the recognition of those relationships, as it is based on the same criteria as for heterosexual couples living together — that is, that couples live together for one year in a conjugal relationship.

The bill also provides provinces with a workable and consistent template for altering their legislation that affects same-sex couples. We believe that this bill will establish a positive example for those provinces that have not already made legislative changes extending equal entitlements and responsibilities to same-sex couples.

British Columbia, Quebec, and Ontario have already taken the lead in providing same-sex couples with many of the benefits available to opposite-sex couples. We commend this government for avoiding the Ontario model, which has made a separate distinction for same-sex couples. In our view, this “separate but equal” status merely continues the discrimination.

The institute and its gay and lesbian members whose lives are directly affected specifically applaud the provisions of the bill that clearly end the economic uncertainty for same-sex couples facing illness, aging, and retirement where economic security issues are paramount.

In creating a level playing field for same-sex couples in the long-term administration of their finances, the bill is also contributing to the ending of the culture of failure that current laws perpetuate, rejecting the myth that same-sex couples cannot create enduring relationships. This bill helps to create a degree of respect for gay and lesbian relationships. It will end the numerous legal proceedings challenging their exclusion from benefits and responsibilities, and it demonstrates in a clear way an end to the legally sanctioned exclusion of the past.

The bill you are now considering, as passed by the House of Commons on April 11, 2000, contains an exclusionary definition of marriage. The institute is opposed to this because we believe that the meaning of marriage is a separate issue from what is intended by Bill C-23. The bill, which would have sent a clear message that all couples living in mutually supportive, committed relationships are entitled to the same rights and have the same obligations, has been diluted. The government has given in to the

L'Institut professionnel appuie toutes les initiatives qui visent à assurer un traitement juste et équitable de ses membres, et nous comparaissons donc devant vous aujourd'hui pour nous prononcer en faveur des modifications proposées dans le projet de loi C-23.

Le gouvernement du Canada mérite nos félicitations pour avoir déposé ce projet de loi, car il fait un pas de géant en harmonisant les lois fédérales et les décisions rendues par les tribunaux du pays, soit que la discrimination à l'encontre des citoyens gais et lesbiennes qui vivent en couple est inacceptable. Ce projet de loi est l'outil par excellence de reconnaissance de ces relations, car il se fonde sur les mêmes critères que ceux qui sont appliqués aux couples hétérosexuels: une coexistence conjugale d'un an.

Les provinces pourront également utiliser le projet de loi comme modèle pratique et uniforme afin de modifier leurs propres lois qui touchent les couples de même sexe. Nous croyons que cette loi servira d'exemple positif à toutes les provinces qui n'ont pas encore apporté les modifications législatives nécessaires afin que tous les avantages offerts aux couples hétérosexuels le soient aussi aux couples de même sexe.

Le Québec, la Colombie-Britannique et l'Ontario ont déjà pris les devants en accordant aux couples de même sexe bon nombre d'avantages offerts aux couples hétérosexuels. Nous félicitons le gouvernement fédéral de ne pas avoir suivi le modèle ontarien, qui fait une distinction pour les couples de même sexe. À notre point de vue, le statut «d'égal mais distinct» est loin de mettre un terme à la discrimination.

L'Institut et ceux de ses membres qui sont gais et lesbiennes, dont la vie est directement touchée par le projet de loi C-23, se réjouissent des dispositions qui mettent fin à l'incertitude économique des couples de même sexe aux prises avec la maladie, la vieillesse et la retraite, situations où la sécurité financière prend toute son importance.

En uniformisant les règles du jeu pour les couples de même sexe quant à l'administration à long terme de leurs ressources financières, le projet de loi mettra également un terme à la culture de l'échec que nos lois actuelles perpétuent, tout en reléguant aux oubliettes le mythe selon lequel il est impossible pour les couples de même sexe d'avoir des relations durables. Le projet de loi suscitera un nouveau respect pour les gais et les lesbiennes en couple. Il mettra également fin à toute une série de poursuites judiciaires dans lesquelles on conteste l'exclusion des conjoints de même sexe à ce niveau, en plus de démontrer de façon claire la fin d'une exclusion sur laquelle la loi a fermé les yeux pendant trop longtemps.

Le projet de loi sur lequel vous vous penchez, adopté à la Chambre des communes le 11 avril dernier, comporte une définition limitative du mariage. L'Institut s'y oppose, car nous croyons que le mariage et sa portée sont des questions bien distinctes du but visé par le projet de loi C-23. On restreint ainsi un projet de loi grâce auquel on voulait faire passer un message sans équivoque, soit que tous les couples qui vivent une relation engagée d'appui mutuel ont les mêmes droits et les mêmes

vocal objections of a few interest groups who seek to continue intolerance.

In speaking on the bill on February 15, the Minister of Justice noted that the value and importance of marriage were in no way undermined by recognizing in law other committed relationships. Bill C-23 does not change marriage and the institute believes that no provision to define marriage is needed. The bill contains specific language that distinguishes the relationship of opposite-sex married couples as spousal, while extending equal relationship rights to same- or opposite-sex common-law partners. Although the institute would rather see language that avoids that distinction, we do support the bill as originally written because we believe that it clarifies the issue of marriage.

Bill C-31, the new immigration bill introduced on April 6, 2000, will extend the family provisions of the Immigration Act to include same-sex relationships. This reflects the continuing recognition by lawmakers that equality and dignity must be accorded to all conjugal relationships. The change to Bill C-23, meaning the definition of marriage, is a move away from this acceptance and will only serve to reinforce the view that some relationships are second class.

There have been concerns expressed that defining common-law relationships as "conjugal" means that benefits are being conferred for sexual activity. That this issue has not been raised when opposite-sex couples have received recognition in legislation suggests that the real concern for some people is tolerance and acceptance of same-sex couples. Moreover, this criticism ignores the fact that conjugal relationships are about more than sex. As described in *M. v. H.*, conjugal relationships include shared shelter, sexual and personal behaviour, services, social activities, economic support, and children, as well as the societal perception of the couple. We believe that the use of the word "conjugal" has been sufficiently clarified through criteria provided by the courts and its meaning in Bill C-23 is clear.

In conclusion, a 1998 Angus Reid poll undertaken for the Department of Justice demonstrated that two-thirds of Canadians agree that same-sex couples should have the same benefits and obligations as opposite-sex couples. Clearly, in this climate of public acceptance, the government is well within its mandate to bring about changes that end discrimination. The Supreme Court of Canada, as well as other courts and tribunals, has ruled that denying equal treatment to couples in same-sex relationships violates the Charter of Rights. Some jurisdictions have already modernized their legislation, and Bill C-23 will bring federal legislation into line with what is happening across Canada and into compliance with the law.

The Professional Institute of the Public Service of Canada urges acceptance of Bill C-23 as originally tabled.

obligations. Le gouvernement aura fait place aux objections verbales de quelques groupes d'intérêt qui cherchent à persévérer dans l'intolérance.

Discutant du projet de loi le 15 février dernier, la ministre de la Justice a souligné que l'importance du mariage et la valeur qu'on lui accorde n'étaient en rien diminuées par la reconnaissance en droit d'autres relations engagées. Le projet de loi C-23 ne transforme pas la notion de mariage; c'est pourquoi l'Institut ne croit pas nécessaire de la définir dans le projet de loi. Le projet de loi C-23 comporte un libellé spécifique en vertu duquel on qualifie de conjugales les relations entre conjoints de même sexe mariés, tout en accordant aux conjoints de fait, qu'ils soient de même sexe ou de sexe opposé, des droits égaux. Même si l'Institut préférerait un libellé qui évite toute distinction, nous appuyons le projet de loi tel que rédigé, car nous croyons qu'il clarifie toute la question du mariage.

Le projet de loi C-31, la nouvelle loi sur l'immigration déposée le 6 avril 2000, étendra la portée des dispositions touchant la famille de la Loi sur l'immigration pour y inclure les relations entre conjoints de même sexe. Par le fait même, le législateur reconnaît une fois de plus que toutes les relations conjugales méritent l'équité et la dignité. Les modifications apportées au projet de loi C-23 s'éloignent d'une telle acceptation et ne peuvent que renforcer l'idée qu'il y a des relations de second ordre.

On s'est interrogé sur la justesse de qualifier les relations de fait de «conjugales», ce qui pourrait alors vouloir dire que les avantages sont accordés en fonction d'une activité sexuelle. Le fait que cette question n'ait pas été soulevée au moment de reconnaître dans la loi les couples hétérosexuels démontre bien que la tolérance et l'acceptation des couples de même sexe constituent le véritable point sensible. Qui plus est, cette réticence fait fi du fait que les relations conjugales dépassent largement le sexe. Comme on le précise dans l'arrêt *M. c. H.*, l'union conjugale comprend le partage d'un toit, les rapports personnels et sexuels, les services, les activités sociales, le soutien financier, les enfants et aussi l'image sociétale du couple. Nous sommes d'avis que les tribunaux ont suffisamment clarifié le terme «conjugal» à l'aide des critères définis par les tribunaux et que sa portée dans le cadre du projet de loi C-23 est claire.

En conclusion, un sondage Angus Reid mené en 1998 à la demande du ministère de la Justice a démontré que les deux tiers des Canadiens s'entendaient pour dire que les couples de même sexe devraient profiter des mêmes avantages et obligations que les couples hétérosexuels. Dans une telle atmosphère d'acceptation publique, le gouvernement est de toute évidence bien avisé d'apporter les changements qui mettront fin à la discrimination. La Cour suprême du Canada et des tribunaux subalternes ont décidé que le refus d'un traitement égal imposé aux couples de même sexe contrevenait à la Charte canadienne des droits et libertés. Certaines compétences ont déjà adapté leurs lois. Grâce au projet de loi C-23, le gouvernement fédéral s'assurera que ses lois reflètent l'état d'esprit des citoyens et la conformité avec la loi.

L'Institut professionnel vous prie instamment d'adopter la version du projet de loi C-23 qui a été déposée initialement.

Senator Beaudoin: You have already answered my question clearly, that you accept the principle of the bill as it is but you would like clause 1.1 removed.

Mr. Hindle: Correct.

Senator Beaudoin: That is all I wanted to know.

[Translation]

Senator Pépin: My comments are along the same lines as those of Senator Beaudoin. However, I would like to say something for the benefit of my elected colleagues. As I said when I delivered my speech in the Senate, I would have preferred not to be put in the position of having to incorporate this amendment into the legislation.

However, members informed us that in light of the problems they were having in their ridings, many people seemed to want this amendment. I can understand that many of them were having problems. In the past, I supported a bill that cost me an election. We have duly noted your recommendation and we will see later what we can do.

[English]

Senator Fraser: My question is not directed to the bill but rather to increasing my general understanding.

Mr. Hindle, you referred to the language in the bill that distinguishes the relationship of opposite-sex married couples as spousal, while extending equal relationship rights to same- or opposite-sex common-law partners. I think that is true. In collective bargaining — as indeed you have been working to eliminate discrimination in the language of contracts in both your organizations — do the contracts usually make similar distinctions? How does it work in practice?

Mr. Hindle: In practice, the words used generally are “spouse” or “common-law spouse.”

Senator Fraser: It covers both, and the notion of a distinction is allowed. It is just that the discrimination in outcome is prohibited?

Mr. Hindle: The discrimination stemmed from the definitions in collective agreements where a common-law spouse had to be of the opposite sex. Our efforts have been toward removing “of the opposite sex” from that definition. There is still a recognition of the difference between married people and those living in common-law relationships, even as heterosexuals.

Ms Sally Diehl, Research Officer and Compensation Analyst, The Professional Institute of the Public Service of Canada: It is more in the way it is addressed. “Spouse” is not defined in our collective agreements. “Common-law spouse” is defined as “spouse, including common-law spouse,” so it does not necessarily distinguish between the two. It means it is all the same thing. As Mr. Hindle has said, prior to that, it included “common-law spouse of the opposite sex.” That is gone now.

Le sénateur Beaudoin: Vous avez déjà répondu clairement à la question en affirmant accepter le projet de loi en principe, tout en souhaitant l’abrogation de l’article 1.1.

M. Hindle: Exactement.

Le sénateur Beaudoin: C’est tout ce que je voulais savoir.

[Français]

Le sénateur Pépin: Mon intervention était dans le même sens que celle du sénateur Beaudoin, mais je me permettrai de faire un commentaire pour mes collègues qui sont élus. Comme je l’ai dit lorsque j’ai fait mon discours au Sénat, j’aurais aimé que nous soyons dispensés d’incorporer cet amendement dans la loi.

Toutefois, les députés nous ont dit que cet amendement semble avoir un impact souhaitable pour plusieurs parce qu’ils ont des difficultés dans leurs comtés. Je comprends que c’était difficile pour plusieurs d’entre eux, puisque j’ai déjà appuyé un projet de loi qui m’a coûté une élection. On note avec attention votre recommandation à cet effet et on verra un peu plus tard.

[Traduction]

Le sénateur Fraser: Ma question ne porte pas sur le projet de loi. Je cherche plutôt à approfondir ma compréhension générale.

Monsieur Hindle, vous avez fait allusion à la disposition du projet de loi en vertu de laquelle la notion d’union conjugale est réservée aux couples hétérosexuels, tandis qu’on confère aux conjoints de fait, qu’ils soient de même sexe ou de sexe opposé, des droits égaux. Je crois que vous avez raison. Dans les conventions qui résultent de la négociation collective — je sais que vous vous êtes tous deux employés à éliminer la discrimination dans le texte des contrats de travail que régissent vos deux organisations —, établit-on habituellement de telles distinctions? Comment les choses se passent-elles en pratique?

M. Hindle: En pratique, on utilise habituellement le mot «conjoint» ou «conjoint de fait».

Le sénateur Fraser: La formulation s’applique aux deux cas, ce qui rend possible l’établissement d’une distinction. Ce qui est interdit, c’est donc la discrimination dans l’application?

M. Hindle: La discrimination était imputable aux définitions données dans des conventions collectives, en vertu desquelles les conjoints de fait devaient être de sexe opposé. Nos efforts ont visé à supprimer la notion selon laquelle les conjoints devaient être «de même sexe». Dans les contrats de travail, on reconnaît toujours la différence entre les personnes mariées et celles qui vivent en union de fait, même si elles sont hétérosexuelles.

Mme Sally Diehl, agente de recherche et analyste de la rémunération, Institut professionnel de la fonction publique du Canada: La difficulté tient plutôt à la façon dont on aborde la question. Dans nos conventions collectives, la notion de «conjoint» n’est pas définie. Par «conjoint de fait», on entend «un conjoint, y compris un conjoint de fait». Ainsi, on n’établit pas de distinction entre les deux. On doit donc comprendre que le même traitement s’applique à tous. Comme M. Hindle l’a indiqué, on parlait auparavant de «conjoint de fait de sexe opposé». La formulation a disparu.

Ms Riche: The important point was, there is no difference in the benefits extended to common law and married couples.

Senator Fraser: No differences in outcome. That is what I was getting at, that there was an allowance made for that. If one goes back to other cases, for example, men and women are allowed to be different as long as there is no discrimination in the outcome of the application of the contract.

Ms Riche: It was the definition of the spouse that was the problem. Is that right?

Mr. Hindle: Yes.

Senator Beaudoin: Some people say it is a question of principle, that clause 1.1 should simply be removed because, as you said, it is discriminatory. However, some others say that we may leave it there.

Ms Riche: They feel better if it is there.

Senator Beaudoin: It is a question of definition. The federal Parliament has the right to legislate in respect of marriage and divorce. In the last few years, it has legislated a lot on divorce and very little on marriage. Perhaps, as you say, "spouse" is not defined very often. It is nearly ancillary that statutes refer to "marriage" and "spouse." However, to define marriage, as such, is certainly something that the Parliament of Canada may do.

Ms Riche: The bill was not about marriage. It was about common-law relationships and the change was to make heterosexual common-law relationships and homosexual common-law relationships equal. It said nothing about marriage or permission to get married. The addition of the clause on marriage is irrelevant. What does it bring to the bill?

Mr. Hindle: The whole intent, as we understood it, was to standardize the rights and obligations of people in relationships of a conjugal nature.

Senator Beaudoin: The object of the bill is clear-cut. It is to provide the same benefits.

Ms Riche: Yes, so this is unnecessary. If the government wants to introduce a long bill about marriage, I guess it can do that at some point, but it has no relevance to this bill. The issue is very simple and I do not know how it became so complicated. We have a defined group in our society — gay men, lesbians, bisexuals — that, everyone understands and knows, up to and including the Supreme Court, has been discriminated against. The government clearly saw this as a problem, took up the challenge, and corrected the discrimination. The proposed amendment, which says that marriage is between a man and a woman, adds nothing. It appeals to those who have a problem with same-sex relationships. That is all it does.

Mme Riche: Ce qui comptait, c'était que les conjoints de fait et les conjoints mariés aient droit aux mêmes avantages.

Le sénateur Fraser: C'est-à-dire que l'application soit la même dans tous les cas. La chose était prévue: voilà à quoi je voulais en venir. Si on remonte à d'autres affaires, on constatera, par exemple, qu'on n'interdit pas aux hommes et aux femmes d'être différents, à condition qu'ils ne soient pas victimes de discrimination dans l'application du contrat.

Mme Riche: C'était la définition de conjoint qui posait problème, n'est-ce pas?

M. Hindle: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Certains estiment qu'il s'agit d'une question de principe et que l'article 1.1 devait être supprimé parce que, comme vous l'avez indiqué, il est discriminatoire. D'autres, en revanche, affirment qu'il doit demeurer.

Mme Riche: La disposition les rassure.

Le sénateur Beaudoin: Il s'agit d'une simple définition. Le Parlement fédéral est habilité à légiférer dans le domaine du mariage et du divorce. Au cours des dernières années, il a beaucoup légiféré à propos du divorce et très peu à propos du mariage. Il est possible, vous l'avez dit, que la notion de «conjoint» ne soit pas définie très souvent. Dans les textes de loi, les mentions de «mariage» et de «conjoint» sont presque devenues accessoires. Cependant, il est clair que le Parlement du Canada est habilité à définir la notion de mariage.

Mme Riche: Le projet de loi n'a pas trait au mariage. Il porte plutôt sur les unions de fait de même que sur les modifications nécessaires pour faire en sorte que les unions de fait hétérosexuelles et homosexuelles bénéficient d'un statut égal. Il n'y est pas question du mariage ni du droit de se marier. L'ajout de la disposition sur le mariage n'est pas pertinent. Qu'ajoute-t-il au projet de loi?

M. Hindle: Selon ce que nous croyons comprendre, le projet de loi visait à uniformiser les droits et les obligations des personnes qui vivent dans le cadre d'une union de nature conjugale.

Le sénateur Beaudoin: L'objet du projet de loi est on ne peut plus clair. Il vise l'octroi des mêmes avantages.

Mme Riche: Oui. Par conséquent, l'ajout est superflu. Si le gouvernement tient à déposer un long projet de loi sur le mariage, il aura beau le faire, je suppose, mais la disposition n'est pas pertinente dans le contexte du projet de loi. La question est très simple, et j'ignore comment elle a pu devenir si compliquée. Dans la société, il existe un groupe clairement défini — les gais, les lesbiennes et les bisexuels — qui, au vu et au su de tous et de chacun, y compris la Cour suprême, a fait l'objet de discrimination. Conscient du problème, le gouvernement s'y est attaqué et a apporté une solution. La modification proposée, qui précise que la notion de mariage ne s'applique qu'à l'union d'un homme et une femme, n'ajoute rien. Elle plaît à ceux à qui la notion d'union entre personnes de même sexe pose problème, voilà tout.

Mr. Hindle: It is, unfortunately, an expedient way for the government to sidestep a debate with Canadians as to what marriage should be, because not all Canadians would agree with the definition included in the bill. There is room for broader discussion in this country on whether our society is ready to accept a marriage that is other than one man and one woman. I am not saying that it should, but we should be ready to have an open debate on that specifically, not on the intent of Bill C-23.

Ms Riche: Aside from gay and lesbian rights, there are those who see marriage as being between one man and any number of women. There is an element in society that would disagree with it on that basis. It has nothing to do with same sex.

If the bill is passed with this clause, it will be challenged before the Supreme Court and struck down.

Senator Beaudoin, you said that marriage and divorce are under federal jurisdiction. I thought that marriage was provincial and divorce was federal.

Senator Beaudoin: They are both in the federal domain. There is a long history. Quebec, for example, has had the civil code since 11 months before Confederation. There is a whole section of the civil code on marriage and nothing on divorce. Each time a couple wanted a divorce, they had to travel to Ottawa and obtain a statute in order to divorce.

Ms Riche: Everyone had to come to Ottawa for divorces.

Senator Beaudoin: No, just Quebec and Newfoundland residents.

Ms Riche: Oh, I see. I thought that because I am from Newfoundland.

Senator Beaudoin: However, they enacted a law on divorce. I consider that, from a legal point of view, the case has been settled by the Supreme Court in a recent decision. That is why I will vote for the bill. I think the question is settled.

Clause 1.1 may very well be challenged. We will wait and see.

Ms Riche: I would like to say on the record that amending the bill after most of the witnesses had appeared is a flawed process.

The Chairman: Practically speaking though, if this clause is challenged before the Supreme Court and struck down, we certainly will have a proper debate on the meaning of marriage.

Ms Riche: Yes, and all those who are opposed to the bill even as it stands will be really upset because we will win in the

M. Hindle: Malheureusement, il s'agit d'une solution rapide adoptée par le gouvernement pour contourner la tenue d'un débat avec les Canadiens à propos de ce que le mariage devrait être. En effet, ce ne sont pas tous les Canadiens qui seraient d'accord avec la définition incluse dans le projet de loi. Au pays, il y aurait place pour la tenue d'un débat plus vaste visant à déterminer si la société est prête à accepter une autre forme de mariage entre un homme et une femme. Je ne me prononce pas sur l'issue du débat. Tout ce que je dis, c'est que nous devrions être disposés à débattre ouvertement de cette question, et non sur l'intention du projet de loi C-23.

Mme Riche: Abstraction faite des droits des gais et lesbiennes, certains considèrent la polygamie — soit l'union d'un homme avec un certain nombre de femmes — comme une forme acceptable de mariage. Or, on retrouve dans la société des éléments qui s'opposeraient à une telle notion. La question de savoir si les conjoints sont «de même sexe» n'y est pour rien.

Si la disposition figure dans le projet de loi adopté, elle sera contestée par la Cour suprême et annulée.

Sénateur Beaudoin, vous avez affirmé que le mariage et le divorce relèvent de la compétence du gouvernement fédéral. Je croyais que le mariage relevait de la compétence des provinces, et le divorce, de celle du gouvernement fédéral.

Le sénateur Beaudoin: Les deux questions relèvent de la compétence fédérale. C'est une longue histoire. Au Québec, par exemple, le Code civil est entré en vigueur onze mois avant la Confédération. On y retrouve une section complète portant sur le mariage, mais la notion de divorce est exclue. Les couples qui souhaitaient divorcer devaient se rendre à Ottawa et obtenir une autorisation officielle pour donner suite à leur projet.

Mme Riche: Pour divorcer, tous devaient venir à Ottawa.

Le sénateur Beaudoin: Non, seulement les résidents du Québec et de Terre-Neuve.

Mme Riche: Ah bon, je vois. Si je me suis trompée, c'est parce que je suis Terre-Neuvienne.

Le sénateur Beaudoin: Cependant, on a adopté une loi sur le divorce. En ce qui me concerne, la question a, sur le plan juridique, été réglée par un arrêt récent de la Cour suprême. Voilà pourquoi j'ai l'intention de voter en faveur du projet de loi. Je pense que la question est réglée.

Il est tout à fait possible qu'on conteste l'article 1.1. Attendons, et nous verrons bien.

Mme Riche: Aux fins du compte rendu, je tiens à préciser que modifier le projet de loi après l'audition de la plupart des témoins dénote un vice de forme.

La présidente: Sur le plan pratique, cependant, la contestation de la disposition devant la Cour suprême et son annulation éventuelle nous obligerait à coup sûr à tenir un débat en bonne et due forme sur la signification de la notion de mariage.

Mme Riche: Oui, et tous ceux qui s'opposent au projet de loi, même dans sa forme actuelle, seront très en colère parce que la

Supreme Court. It is happening around the world. It is an evolution of democratic rights.

Senator Joyal: I should like to commend the Professional Institute of the Public Service of Canada and the Canadian Labour Congress for their fight. On many aspects of emerging rights in Canada, I believe that if we did not have unions that support citizens who feel that their rights are not properly recognized by various governments, we could not boast that we have a sound, democratic society that protects and respects the freedoms and rights of our citizens. It is to the honour of both of your organizations that you can list the cases that brought our governments to advance Canadian society to the point where it now is on these issues.

I have strong opinions on this. I spoke at second reading debate on Bill C-23. I have exactly the same reservation as you on the definition of marriage. I do not think it should have been inserted. It was not needed. I believe that it contradicts the judgment in the case of *M. v. H.*

I believe that the interpretation in *M. v. H.* of section 15.1 of the Charter is compelling. In other words, if a ground for discrimination is prohibited, it is prohibited. It cannot be prohibited for some aspects of benefits but not for others. It is either prohibited or it is not.

I know of no precedent whereby a ground of discrimination that has been identified by the court or by legislation is interpreted differently for some benefits than for others. I can use as an example discrimination based on race or colour. You cannot say to someone that, although they are not discriminated against in principle and can go to a swimming pool, a library, or a park, they cannot go to a concert hall.

If I voted against this bill because of the addition of the definition of "marriage," or if I amended it and we sent it back to the House of Commons, it would receive the same treatment, in that people speak for their constituencies most of the time and not necessarily on the basis of human rights. That happens because they are elected and they have a job to do as representatives of the party and the platform. I am a member of a party and I have a platform, but it is not the same compelling obligation. I have an obligation to represent my senatorial district on issues, but the people of that district do not vote for me.

I do not know if they would be opposed to or in favour of this bill, but I always vote with my conscience. I feel that I must vote according to my personal reading of the values of Canadian society. I voted against the death penalty in 1976, when I represented a riding where people were in favour of it. I think that we have to take a stand. If we amend a bill and send it back to the House of Commons, then it can stay there for a while, possibly

Cour suprême nous donnera raison. C'est ce qu'on observe partout dans le monde. C'est dans ce sens que les droits démocratiques évoluent.

Le sénateur Joyal: Je tiens à féliciter l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada et le Congrès du travail du Canada de la lutte qu'ils ont menée. Sans les syndicats qui soutiennent les citoyens qui ont l'impression que les divers ordres de gouvernement ne reconnaissent pas leurs droits, je crois que, en ce qui concerne bon nombre d'aspects des droits qui émergent au Canada, nous ne pourrions pas nous vanter de constituer une société juste et démocratique qui protège et respecte les droits et les libertés de ses citoyens. À mes yeux, vos organisations peuvent dresser la liste des affaires qu'elles ont soumises aux gouvernements pour faire avancer la société canadienne relativement à ces enjeux, et c'est tout à votre honneur.

J'ai des opinions très fermes sur cette question. J'ai pris la parole à l'occasion du débat en deuxième lecture dont a fait l'objet le projet de loi C-23. La définition de mariage m'inspire les mêmes réserves qu'à vous. À mon avis, on n'aurait pas dû inclure la disposition. C'était superflu. À mon avis, elle va à l'encontre de la décision rendue dans l'arrêt *M. c. H.*

À mes yeux, l'interprétation faite du paragraphe 15(1) de la Charte dans l'arrêt *M. c. H.* est on ne peut plus convaincante. Si, en d'autres termes, un motif de discrimination est interdit, la discrimination est interdite, un point c'est tout. On ne peut nuancer l'interdiction en l'appliquant à certains aspects des avantages, mais non à d'autres. La discrimination est interdite, ou elle ne l'est pas.

À ma connaissance, ni les cours ni les dispositions législatives n'ont jamais donné une interprétation différente d'un motif de discrimination en l'appliquant à certains avantages, mais pas à d'autres. À titre d'exemple, je retiendrai la discrimination fondée sur la race ou la couleur. Ainsi, on ne peut affirmer à une personne qu'elle bénéficie en principe d'une protection contre la discrimination et qu'elle peut fréquenter une piscine, une bibliothèque ou un parc, tout en lui refusant le droit d'accéder à une salle de concert.

Si je choisisais de voter contre le projet de loi en raison de l'ajout de la définition de «mariage», que je le modifiais ou que je le renvoyais à la Chambre des communes, le même manège se répéterait, c'est-à-dire que les députés défendraient la plupart du temps la position de leurs commettants, et pas nécessairement les intérêts des droits de la personne. S'ils agissent ainsi, c'est parce qu'ils sont élus et qu'ils ont un travail à faire à titre de représentants du parti et de sa plate-forme. J'appartiens à un parti et j'ai aussi une plate-forme à défendre, mais l'obligation à laquelle je suis tenu n'est pas aussi contraignante. Dans divers dossiers, je dois représenter mon district électoral, mais les citoyens du district ne votent pas pour moi.

J'ignore s'ils seraient favorables ou défavorables au projet de loi, mais je vote toujours selon ma conscience. Je crois devoir voter selon la lecture personnelle que je fais des valeurs de la société canadienne. En 1976, je me suis prononcé contre la peine de mort, même si les électeurs de la circonscription que je représentais y étaient favorables. Je crois que nous avons l'obligation de prendre position. S'il est modifié et renvoyé devant

because an election might be called, and the bill dies on the Order Paper.

People who would have their rights re-established because of Bill C-23 will still suffer discrimination for a period of time. I feel that if the bill does not diminish the legal argument to contest the definition of "marriage," it will continue to be contested. You are aware of what goes on at City Hall in Toronto with the granting of marriage licences. Sooner or later that process will be examined in the Supreme Court. Then, at least the people who are targeted, if I can use that good word, by the bill will profit immediately, as soon as we have voted in favour of it here. It does not prevent lawyers, experts, and, I hope, the Canadian Labour Congress from supporting those cases so that we can clear the deck once and for all on this issue. The next debate will be much more "viril" — tough — on Parliamentarians. That next debate could be about omnibus legislation to adjust Canadian law to a definition of marriage different from the common-law definition in this bill. We have seen nothing yet if we think that re-establishing section 15.1 in respect of grounds for discrimination is going to be an easy ride.

I believe it to be unfair, but you understand our point on this. I will support the bill, even though I have those reservations, as I think will many of my colleagues, including Senator Beaudoin, Senator Pépin, Senator Fraser, Senator Andreychuk and Senator Buchanan.

Ms Riche: Are you supporting this bill, Senator Buchanan?

Senator Buchanan: If you support it, I will.

Senator Joyal: Are we not causing greater harm by sending the bill back with a proposed amendment rather than passing it as it is? It seems like "une démission de ma part," but let Canadians and those who are committed to equal justice in our society do their job, as they have done — not more than their job — by acting in according with their convictions and the decision of the Supreme Court. As a result, the system will be sound and true. In fact we should vote for the bill as soon as possible, if you feel that we are doing the right thing.

Ms Riche: I would say yes.

The Chairman: I would like to hear your reaction to that, because I think this is a very important point. Should we amend this bill and let it take its chance again with an election perhaps coming up?

Mr. Hindle: I appreciate the way in which the senator has outlined the problem facing the committee and the Senate. You have outlined a pragmatic approach, and in the end, getting the necessary provisions passed as soon as possible is worth holding your nose and voting in favour of a bill that includes the unnecessary definition. As you say, it will be challenged in the courts and we can take part in that as well. Considering the

la Chambre des communes, le projet de loi risque d'y rester un certain temps, peut-être en raison du déclenchement d'une élection. Dans ce cas, il mourrait au feuillet.

Dans ce cas, les personnes dont les droits seraient rétablis par le projet de loi C-23 auraient à subir de la discrimination pendant un certain temps. S'il ne fait rien pour atténuer la valeur de l'argument juridique qui pourra être invoqué pour contester la définition de «mariage», le projet de loi continuera d'être contesté. Vous êtes sans doute au courant de la situation en vigueur à l'hôtel de ville de Toronto concernant la délivrance des licences de mariage. Tôt ou tard, la Cour suprême se penchera sur la question. Si, par ailleurs, nous votons ici en faveur du projet de loi, les personnes qu'il cible, si je puis m'exprimer ainsi, en tireront des avantages immédiats. Rien n'empêchera alors les avocats et les spécialistes et, je l'espère, le Congrès du travail du Canada, de soutenir ces affaires, de façon que nous puissions une fois pour toutes clarifier la question. Le prochain débat sera beaucoup plus «viril» — pour les parlementaires, cependant. Il pourrait porter sur l'adoption d'un projet de loi omnibus visant à adapter le droit canadien à une définition du mariage différente de la définition de common law qui figure dans le projet de loi à l'étude. Si nous pensons qu'il sera facile de rétablir les motifs de discrimination au sens du paragraphe 15(1), nous n'avons encore rien vu.

La disposition m'apparaît injuste, mais vous comprenez notre position. Je me prononcerai en faveur du projet de loi, malgré les réserves qu'il m'inspire, tout comme le feront bon nombre de mes collègues, notamment le sénateur Beaudoin, le sénateur Pépin, le sénateur Fraser, le sénateur Andreychuk et le sénateur Buchanan.

Mme Riche: Vous êtes favorable au projet de loi, sénateur Buchanan?

Les sénateur Buchanan: Si vous l'êtes, je le serai aussi.

Le sénateur Joyal: ne causerons-nous pas un préjudice plus grand en renvoyant le projet de loi avec la modification proposée qu'en l'adoptant dans sa forme actuelle? On pourra y voir une démission de ma part, mais laissons aux Canadiens et aux partisans de la justice égalitaire le soin de faire leur travail — rien de plus — comme ils l'ont déjà fait, en agissant selon leurs convictions et conformément à l'arrêt de la Cour suprême. Le régime qui en résultera sera sain et conforme à la réalité. En fait, si vous êtes d'avis que nous sommes sur la bonne voie, nous devrions voter en faveur du projet de loi le plus rapidement possible.

Mme Riche: Je dirais que oui.

La présidente: Comme il s'agit d'un point très important, j'aimerais beaucoup entendre votre réaction. Devrions-nous modifier le projet de loi et courir le risque qu'une élection soit déclenchée?

M. Hindle: J'ai beaucoup aimé la façon dont le sénateur a posé le problème auquel le comité et le Sénat sont confrontés. Vous avez défini une approche pragmatique. Au bout du compte, l'adoption des dispositions nécessaires dans les meilleurs délais possibles vaut qu'on mette ses objections en veilleuse et qu'on vote en faveur du projet de loi, même s'il renferme la définition superflue. Comme vous l'avez indiqué, la définition sera contestée

climate right now, as well as the timing of the upcoming election, that is probably the proper thing to do.

The Chairman: Why do we not poll all of you?

Ms Riche: The Canadian Labour Congress takes its direction on this issue from our gay and lesbian members and the gay community with which we work, and they have said that they do not like the proposed amendment but they want the bill passed. Understanding your dilemma, we would want you to support the bill. I do not think that you were here at the beginning when I commended you for your remarks on second reading. I think we should send them around everywhere and let everyone see how some of the senators feel.

Can the Senate pass the bill with a strong recommendation to the minister to seriously consider deleting clause 1.1? You cannot do that? You have no power at all?

The Chairman: We can talk to the minister individually about these problems. The only time that the committee really sends a direction on something is when we propose to amend a bill, and then there is an explanation and the reasoning why.

Senator Joyal: I know you want to canvass our witnesses before I comment.

The Chairman: Please. Ms Diehl?

Ms Diehl: I certainly agree, and I know others, including our members, who have said the same thing. I work with our gay and lesbian members and our human rights committee. As far as they are concerned, it is very important that this bill be passed.

The Chairman: Ms Genge?

Ms Sue Genge, National Representative, Canadian Labour Congress: I agree.

Senator Joyal: I want to emphasize what Senator Milne has said. Some months ago, the Minister of Justice was here and we asked questions about the way that the government wanted to approach that issue — should it be on a case-by-case basis, in terms of legislation, or should it be an omnibus bill and should there be a relationship of dependency or not. Madam Chair will remember that following the meeting, we did exactly what Madam Chair did. Some of us who had concerns wrote a common letter to the Minister of Justice stating those concerns and how we felt. I feel that the Minister of Justice took those concerns quite seriously.

I am emphasizing what the Chair has said. We can consider this individually. On the same basis, I made a speech, and many of my colleagues were around the table — Senator Beaudoin, Senator

devant les tribunaux, et nous pourrions prendre part à un processus. Compte tenu du climat qui prévaut et du déclenchement possible d'une élection dans un avenir rapproché, c'est probablement la chose à faire.

La présidente: Pourquoi ne pas vous poser la question à vous tous?

Mme Riche: Dans ce dossier, le Congrès du travail du Canada suit les recommandations de ses membres gais et lesbiennes et des membres de la communauté homosexuelle avec qui nous travaillons, et ils nous ont dit que le projet de loi devrait être adopté tel quel, même si la modification proposée leur déplaît. À la lumière du dilemme auquel vous êtes confronté, nous préférierions que vous appuyiez le projet de loi. Je crois que vous étiez absent lorsque, au début, j'ai souligné la qualité des propos que vous avez tenus à l'occasion du débat en deuxième lecture. Je pense qu'on aurait intérêt à les diffuser et à faire connaître le sentiment de certains sénateurs sur cette question.

Le Sénat peut-il adopter le projet de loi tout en recommandant fermement à la ministre d'envisager sérieusement la possibilité de supprimer l'article 1.1? Est-ce possible? Avez-vous un tel pouvoir?

La présidente: Nous pouvons aborder ces problèmes avec la ministre à titre individuel. Ce n'est que lorsqu'il propose la modification d'un projet de loi que le comité est vraiment en mesure de donner des orientations. Dans de tels cas, il fournit des explications et des justifications.

Le sénateur Joyal: Je sais que vous souhaitez sonder les témoins. Je vais donc réserver mes commentaires pendant un moment.

La présidente: S'il vous plaît. Madame Diehl?

Mme Diehl: Il est clair que je suis d'accord et je sais que d'autres, y compris nos membres, se prononceraient dans le même sens. Je travaille en collaboration avec nos membres gais et lesbiennes de même qu'avec notre comité des droits de la personne. À leurs yeux, il est très important que le projet de loi soit adopté.

La présidente: Madame Genge?

Mme Sue Genge, représentante nationale, Congrès du travail du Canada: Je suis d'accord.

Le sénateur Joyal: Je tiens à souligner ce qu'a affirmé le sénateur Milne. Il y a quelques mois, la ministre de la Justice a comparu devant nous, et nous lui avons posé des questions sur la façon dont le gouvernement souhaitait aborder cette question — au cas par cas, c'est-à-dire une loi après l'autre, ou dans le cadre d'un projet de loi omnibus? Nous lui avons également demandé s'il convenait ou non de retenir un lien de dépendance. Mme la présidente se souviendra que, après la rencontre, nous avons fait exactement ce qu'elle avait suggéré. Ceux d'entre nous que la question préoccupait ont écrit une lettre commune à la ministre de la Justice exposant ces préoccupations et nos sentiments. Je crois que la ministre de la Justice a pris ces préoccupations au sérieux.

Je ne fais que souligner ce que la présidente a déclaré. Nous pouvons procéder à titre individuel. Dans le même ordre d'idées, j'ai fait une déclaration — et bon nombre de mes collègues, le

Fraser, and Senator Pépin. There is no doubt that we share your concern about the clause that has been added to the bill. Some of us who feel strongly about that have made public statements. Others might want to convey their feelings in a letter. I do not want to diminish the effectiveness of a report to a minister, but sometimes when we convey our convictions in written form, it can have more effect in encouraging some change than if the message were conveyed publicly.

Ms Riche: I think the minister and the Prime Minister have received a number of letters along those lines, certainly from us and the gay community. EGALE, the Foundation for Equal Families, and a number of trade unions have already expressed that as well. We can continue to do so.

Senator Joyal: As you know, the Prime Minister is on record as having said that Canadians have to readjust the traditional definition of family because it is no longer just a man and a woman. He was responding to a question-and-answer session in a secondary school in Calgary, I think.

Ms Riche: Where else would they ask the question?

Senator Joyal: It was in Calgary.

The Prime Minister went so far as to say that, I believe two or three years ago. Therefore, the government is certainly living up to some commitments on this. The proof is that we have this bill today.

Ms Riche: Unfortunately, we had that proposed amendment.

Senator Joyal: With the risk that we have outlined. However, the other question I have is about the fact that the Minister of Justice provided us with a list of bills that are not touched by this legislation. Have you had an opportunity to look at that list? Are you in a position to comment on those?

Ms Riche: We actually took the government at its word. We knew about the immigration bill.

The Chairman: I believe that we did get the list from the department. There is legislation before the House of Commons or coming to the Senate at this point. Actually, the Canada Evidence Act is before the Uniform Law Conference of Canada. They are waiting until the Uniform Law Conference reports before amending that act.

There will be either further changes to bills that come before us, or further amendments. I cannot hold out any hope that the minister is likely to bring in a single amendment to remove that clause from this particular bill. However, I can say, to clarify my earlier observations, that when this committee presents its report to the Senate on this bill, I can make observations in that report.

Ms Riche: I hope they will be observations that we would support.

sénateur Beaudoin, le sénateur Fraser et le sénateur Pépin, étaient autour de la table. Il ne fait aucun doute que l'inclusion de la disposition dans le projet de loi nous préoccupe au même titre que vous. Les plus convaincus d'entre nous ont fait des déclarations publiques. D'autres préféreront peut-être s'exprimer dans des lettres. Je ne veux surtout pas minimiser l'efficacité d'un rapport soumis à la ministre, mais il arrive que des convictions couchées par écrit favorisent le changement davantage que si le message est diffusé en public.

Mme Riche: Je crois savoir que la ministre et le premier ministre ont reçu un certain nombre de lettres en ce sens, de notre part et de celle de la communauté gaie, en tout cas. EGALE, la Fondation en faveur de l'égalité des familles et un certain nombre de syndicats se sont déjà prononcés sur ce point. Nous pourrions continuer.

Le sénateur Joyal: Comme vous le savez, le premier ministre a déclaré publiquement que les Canadiens devraient adapter la définition traditionnelle de la famille, qui ne se compose plus uniquement d'un homme et d'une femme. Si je ne m'abuse, il participait à une séance de questions et réponses dans une école secondaire de Calgary.

Mme Riche: À quel autre endroit la question aurait-elle pu être posée?

Le sénateur Joyal: C'était à Calgary.

Le premier ministre s'est avancé jusque-là, il y a deux ou trois ans, je crois. Par conséquent, le gouvernement tient indiscutablement ses promesses à ce propos. La preuve en est le projet de loi que nous étudions aujourd'hui.

Mme Riche: Malheureusement, il y a aussi la modification proposée.

Le sénateur Joyal: Avec le risque que nous avons soulevé. Cependant, l'autre question que je voulais poser a trait à la liste de projets de loi non touchés par le projet de loi que nous a fournie la ministre de la Justice. Avez-vous eu l'occasion d'examiner cette liste? Êtes-vous en mesure de commenter?

Mme Riche: En fait, nous avons cru le gouvernement sur parole. Nous étions au courant du projet de loi sur l'immigration.

La présidente: Je crois savoir que nous avons obtenu la liste du ministère. Au moment où nous nous parlons, un texte de loi est à l'étude à la Chambre des communes ou sur le point d'être transmis au Sénat. En fait, la Conférence sur l'uniformisation des lois au Canada étudie la Loi sur la preuve au Canada. Avant de modifier la loi, on attend les rapports de la Conférence.

Les projets de loi qui nous sont soumis subiront d'autres changements ou modifications. Je ne m'attends pas à ce que la ministre propose une modification unique pour supprimer la disposition dont nous parlons du projet de loi à l'étude. Pour clarifier les observations que j'ai faites un peu plus tôt, je puis cependant ajouter que je pourrai faire un commentaire dans le rapport que le comité soumettra au Sénat à propos du projet de loi.

Mme Riche: J'espère qu'il s'agira d'un commentaire que nous serons en mesure d'appuyer.

Senator Beaudoin: On that point, it is stated very clearly here that the proposed amendments in this bill do not affect the meaning of the word "marriage." That is, the lawful union of one man and one woman to the exclusion of all others. This will be a statute. Every statute may be challenged, of course, as you know. The Supreme Court may say yes or no, or they may express their own opinion on that. A clause like clause 1.1 may be challenged at any time and the Supreme Court may say that it does affect the meaning of the word "marriage." Just because it is stated in a statute does not make something eternal, because it may always be subjected to the scrutiny of the court. It may be challenged before the court and the court may come to another conclusion.

You ask what we can do in our report. We can say yes or no and explain the reasons, but after that the debate is in the judicial field. It is no longer our business. If it comes before us, or if the court intervenes with a decision, then of course the legislator may come back with the new text. Perhaps what Senator Joyal is saying is that in the days and weeks to come, we may have a strong debate on many points. The fact is that clause 1.1 is affirming something, but it is subject to revision by the court.

Ms Riche: However, I am sure it begs the question, why would we get ourselves into this when it was totally unnecessary? We know the bill is going to the court. We know it will be challenged. We know the controversy it has already caused. We know that in fact a majority of Canadians strongly supported C-23, as did the gay and lesbian community. Then we get this clause outside of process, which was a little unfair and, quite frankly, seemed a little mean-spirited. We know this bill will be challenged. Law should not be written in the knowledge that it will be challenged. Surely, writing law is about writing good law.

Senator Beaudoin: I cannot agree more.

The Chairman: I should like to cut in and say that it is not the role of the Senate to dissect what happens in the other place.

Ms Riche: Surely, Madam Chair, it is the same bill from the other place to here. We must raise our objections strongly and ask the Senate to do whatever it possibly can to change the bill.

Senator Beaudoin: The Senate has a history of amending bills often.

Ms Riche: I know. This is the dilemma, and we support what the senator said. We are trying to convince the Senate to at least present a cautionary note to the effect that the minister is wrong here.

Le sénateur Beaudoin: À ce propos, on précise très clairement ici que les modifications proposées dans le projet de loi ne changent pas le sens du terme «mariage», soit l'union légitime d'un homme et d'une femme à l'exclusion de toute autre personne. La disposition aura force de loi. Naturellement, comme vous le savez, toute loi peut-être contestée. La Cour suprême pourra répondre par oui ou par non, ou encore exprimer sa propre opinion sur la question. Une disposition comme l'article 1.1 pourra être contestée en tout temps, et la Cour suprême pourra statuer que les modifications en question modifient de fait la signification du mot «mariage». Une telle affirmation n'est pas éternelle du seul fait qu'elle a force de loi; en effet, elle est toujours assujettie à l'examen de la cour. On pourra la contester devant la cour, et cette dernière en viendra peut-être à une autre conclusion.

Vous nous avez demandé ce que nous pouvons faire dans notre rapport. Nous pouvons répondre par oui ou par non et expliquer nos raisons. Après, cependant, le débat passe dans la sphère du judiciaire. Il ne nous concerne plus. Si la question revient devant nous ou que la cour intervient dans un arrêt, le législateur, bien entendu, aura le loisir de soumettre le nouveau texte à l'étude. Ce que dit le sénateur Joyal, c'est peut-être que, dans les jours et les semaines à venir, de nombreux points risquent de faire l'objet d'un vif débat. Certes, l'article 1.1 contient une affirmation, mais il n'en demeure pas moins assujetti à une révision judiciaire.

Mme Riche: Ce que vous dites soulève cependant une question: pourquoi nous aventurer sur ce terrain, alors qu'il est tout à fait inutile de le faire? Nous savons que le projet de loi ira devant la cour. Nous savons qu'il sera contesté. Pour s'en convaincre, on n'a qu'à penser à la controverse qu'il a déjà soulevée. Nous savons qu'une majorité de Canadiens est fortement en faveur du projet de loi C-23, au même titre que la communauté des gais et des lesbiennes. Et voilà que nous nous retrouvons aux prises avec cette disposition venue de nulle part, ce qui était un peu injuste et, je le dis en toute franchise, un peu mesquin. Nous savons que le projet de loi sera contesté. On ne devrait jamais rédiger une loi tout en sachant qu'elle sera inévitablement contestée. Rédiger une loi, c'est d'abord et avant tout rédiger une loi qui se tient.

Le sénateur Beaudoin: Je suis tout à fait d'accord avec vous.

La présidente: J'interviens à ce moment-ci pour préciser que le Sénat n'a pas pour rôle d'analyser ce qui se passe à l'autre endroit.

Mme Riche: Madame la présidente, c'est le même projet de loi, qu'on soit à l'autre endroit ou ici. Nous devons faire valoir nos objections avec vigueur et demander au Sénat de faire tout ce qui est en son pouvoir pour modifier le projet de loi.

Le sénateur Beaudoin: Dans son histoire, le Sénat a souvent modifié des projets de loi.

Mme Riche: Je sais. Voilà le dilemme, et nous sommes d'accord avec ce qu'a déclaré votre collègue. Nous tentons de convaincre le Sénat de produire à tout le moins une mise en garde précisant que, dans ce cas particulier, la ministre a tort.

Senator Joyal: I want to say in follow-up that we amended the definition of spouse in the Judges Act here a year or so ago. The bill came to us with a provision adopted by the other place defining spouse as a person of the opposite sex. We raised the issue when the minister appeared before us. I think it was in that context that we raised the issue to which I was referring previously, and we amended the bill here. It was our recommendation to the Senate, which was accepted unanimously, if I remember correctly, and we sent the bill back to the House of Commons, where it was concurred in. That is the formula the other place uses when they concur with us on a proposed amendment.

I wish to reassure you that there is no doubt that senators around this table are aware of our duty to maintain equality. As much as I feel uneasy voting for the bill with this clause, and as much as I concur with you, we must pass it as is and give our moral support to the group of people who want to fight for this. We will deal with the conclusions of the court in the way that we have dealt with some other difficult conclusions in the past. This is not easy for some people. We cannot assume that, because the court has said this is the way to do it, it is easy for many people. We must be attentive to that. At the same time, we must take a stand as legislators.

Ms Riche: However, it is disappointing. It could have been a celebration.

Senator Joyal: We can still celebrate.

The Chairman: I thank you for coming. I remind the senators that the bells will ring at 4:45. There will be a vote at five o'clock, so we cannot reconvene this evening until Royal Assent is over.

The committee adjourned.

OTTAWA, Wednesday, May 31, 2000

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-23, to modernize the Statutes of Canada in relation to benefits and obligations, met this day at 6:43 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: This session of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs is now met to further consider Bill C-23, to modernize the statutes of Canada in relation to benefits and obligations.

Our first panel is from the Canadian Bar Association. We have with us Terry Hancock, a member of the Sexual Orientation and

Le sénateur Joyal: Dans le même ordre d'idées, je tiens à préciser que nous avons modifié la définition de «conjoint» dans la Loi sur les juges, il y a environ un an. On nous a soumis le projet de loi adopté par l'autre endroit. Or, on y définissait le «conjoint» comme une personne de sexe opposé. Nous avons soulevé la question au moment de la comparution de la ministre devant nous. Je crois que c'est dans ce contexte que nous avons soulevé la question à laquelle j'ai fait référence un peu plus tôt, et nous avons modifié le projet de loi ici. C'est la recommandation que nous avons faite au Sénat, qui l'a adoptée à l'unanimité, si je me rappelle bien, et nous avons renvoyé le projet de loi à la Chambre des communes, qui a agréé à la modification proposée. C'est la formule que l'autre endroit utilise pour signifier qu'il approuve une modification proposée par nous.

Je tiens à vous assurer qu'il ne fait aucun doute que les sénateurs ici présents sont conscients de l'obligation qu'ils ont de préserver l'équilibre. Malgré le malaise que m'inspire la présence de la disposition dans le projet de loi et le fait que je suis tout à fait d'accord avec vous, nous devons l'adopter et donner notre appui moral au groupe de personnes qui tiennent à se battre pour cette cause. Nous allons faire face aux conclusions de la cour de la même façon que nous avons fait face à d'autres conclusions difficiles présentées par le passé. Pour certains, ce n'est pas facile. Nous ne pouvons pas tenir pour acquis que, pour de nombreuses personnes, les décisions sont faciles à accepter du seul fait qu'elles ont été prises par la cour. Sur ce point, nous devons demeurer vigilants. En même temps, nous devons prendre position en tant que législateurs.

Mme Riche: Quoi qu'il en soit, c'est décevant. Nous aurions pu célébrer.

Le sénateur Joyal: Il y a toujours lieu de célébrer.

La présidente: Je vous remercie de votre présence. Je rappelle aux sénateurs que les cloches sonneront à 16 h 45. Nous sommes appelés à voter à 17 h, et nous ne pourrions reprendre nos travaux en soirée qu'une fois l'assentiment royal donné.

Le comité suspend ses travaux.

OTTAWA, le mercredi 31 mai 2000

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel on a renvoyé le projet de loi C-23, Loi visant à moderniser le régime d'avantages et d'obligations dans les Lois du Canada, se réunit aujourd'hui à 18 h 43 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Je déclare ouverte la réunion du comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles chargé de l'étude du projet de loi C-23, Loi visant à moderniser le régime d'avantages et d'obligations dans les Lois du Canada.

Les témoins du premier groupe appartiennent à l'Association du barreau canadien. Nous accueillons Terry Hancock, membre de

Gender Identity Conference, and on our left is Joan Bercovitch, Legal and Governmental Affairs.

Ms Joan Bercovitch, Legal and Governmental Affairs, Canadian Bar Association: I will do two minutes of introduction, and Ms Hancock will present the rest of the brief.

[Translation]

As you know, the Canadian Bar Association is a national association of lawyers from across Canada.

[English]

Among the mandates of the organization are the improvement of the law and of the administration of justice. The submissions we will make before you today are consistent with those objectives.

The position that we will be presenting today has been approved by the Canadian Bar Association with the participation of many of our constituent groups. These groups represent lawyers in various areas of practice across the country and provide various perspectives on the issues that will be brought to you today. Ms Hancock will present the brief and take any questions you might have.

Ms Terry Hancock, Member, Sexual Orientation and Gender Identity Conference, Canadian Bar Association: I am very pleased to speak in support of Bill C-23 this evening. I am very proud to be advocating the passage of this bill on behalf of the Canadian Bar Association, which has been a leader in the area of equality of rights for gays, lesbians, bi-sexual and trans-gender persons.

The CBA is the first, and to date the only, professional organization to recognize its gay, lesbian, bisexual and trans-gender members. It has created a national conference, SOGIC, of which I am a member. The CBA has supported the creation within Alberta, B.C., Manitoba, Ontario, New Brunswick, and Nova Scotia of provincial committees of gay, lesbian, bi-sexual and trans-gender lawyers.

The CBA has a very proud history of supporting legislative reform in this area. Four times in the past six years, the CBA council has called upon various governments to end discrimination based on sexual orientation. CBA took positions on hate crime sentencing and the amendments to the Canadian Human Rights Act. The CBA Alberta branch intervened to support a man who was fired simply for being gay.

With that background, I will start my submission by saying that the CBA unequivocally supports Bill C-23 and urges this committee to pass it without clause 1.1, the marriage definition clause. I will have a lot to say about that clause this evening.

la Conférence sur l'orientation et l'identité sexuelles, et Joan Bercovitch, affaires juridiques et gouvernementales, qui est à notre gauche.

Mme Joan Bercovitch, Affaires juridiques et gouvernementales, Association du Barreau canadien: Je ferai quelques remarques préliminaires, après quoi Mme Hancock présentera le reste du mémoire.

[Français]

Comme vous le savez, l'Association du Barreau canadien est une association nationale regroupant des juristes de partout au Canada.

[Traduction]

Parmi les mandats de l'organisation figure l'amélioration du droit et de l'administration de la justice. C'est dans ce contexte que s'inscrivent les mémoires que nous allons vous présenter aujourd'hui.

La position que nous allons vous présenter a été approuvée par l'Association du Barreau canadien, avec la participation de bon nombre de groupes membres. Ces groupes représentent des avocats de pratiques diverses des quatre coins du pays. Les enjeux que nous vous présenterons ont donc bénéficié de multiples éclairages. Mme Hancock présentera le mémoire et répondra à vos questions.

Mme Terry Hancock, membre, Conférence sur l'orientation et l'identité sexuelles, Association du Barreau canadien: C'est avec plaisir que je me prononcerai ce soir en faveur du projet de loi C-23. Je suis très fière de défendre l'adoption du projet de loi au nom de l'Association du Barreau canadien, chef de file dans le domaine de l'égalité des droits des gais, des lesbiennes, des bisexuels et des transsexuels.

L'ABC est la première — et jusqu'ici la seule — organisation professionnelle à reconnaître ses membres gais, lesbiennes, bisexuels et transsexuels. L'association a créé une conférence nationale, soit la Conférence sur l'orientation et l'identité sexuelles, dont je fais partie. Elle a soutenu la création de comités provinciaux d'avocats gais, lesbiennes, bisexuels et transsexuels en Alberta, en Colombie-Britannique, au Manitoba, en Ontario, au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse.

Depuis longtemps, l'association soutient fièrement la réforme législative dans ce domaine. À quatre reprises au cours des six dernières années, le Conseil de l'ABC est intervenu auprès de divers ordres de gouvernements pour leur demander de mettre un terme à la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. L'Association s'est prononcée sur la disposition de la peine dans des cas de crimes haineux de même que sur les modifications de la Loi canadienne sur les droits de la personne. La Division albertaine de l'ABC est intervenue pour soutenir la cause d'un homme congédié du simple fait qu'il était gai.

Cela dit, j'affirme d'entrée de jeu que l'ABC accorde un appui sans équivoque au projet de loi C-23 et presse les membres du comité de l'adopter sans la disposition 1.1, soit la disposition définissant le mariage. Ce soir, j'aurai beaucoup à dire à propos de la disposition en question.

Bill C-23 recognizes the exclusion of gay and lesbian couples from full benefits and responsibilities as neither fair nor tolerable. It affronts the dignity and the self-worth of this community.

Bill C-23 is catching up to modern society. The jurisprudence under the Charter prohibits discrimination on the basis of sexual orientation. Other provincial and territorial governments such as B.C., Ontario, and, to a limited extent, the Yukon, have already enacted legislation in this regard. The private sector has been a leader in this area, and has been recognizing its gay and lesbian employees for many years now.

My submissions will focus on gay and lesbian couples because that is the constitutional impetus for this bill. However, I want to underscore that the CBA is also supportive of the inclusion of common-law heterosexual couples.

My submissions will focus on two issues. First, I will speak to the importance of Bill C-23 in the context of the Charter, human rights jurisprudence, and the definition of spouse. Second, I will focus on the removal of clause 1.1, the marriage definition clause.

I will start with the human rights and Charter jurisprudence. The legal status of gays and lesbians in Canada has been litigated for over two decades now on a piecemeal basis, and at great cost to the litigants and the taxpayers.

As chronicled in our brief at pages 4 to 7, the full inclusion of gay and lesbian couples began in earnest in 1995. There have been cases such as *Rosenberg*, involving the amendment of pension plans to include survivor benefits for same-sex couples, *M v. H*, of which the committee has heard much in the last several weeks, and *Moore and Ackersstrom*, where the federal court trial division rejected the federal government's attempt to create a separate but equal category for gay and lesbian couples. That decision said that the separate but equal scheme was contrary to the Canadian Human Rights Act.

These cases, along with numerous lower court decisions, demonstrate three things. First, the recognition of gay and lesbian relationships is a constitutional imperative. Second, governments must take the lead in legislating according to law. The piecemeal, ad hoc nature of litigation is not the appropriate mechanism for law reform, in my submission.

Third, the law under the Charter has recognized that gays and lesbians are spouses. It has rejected the separate but equal category, as demonstrated in the *Moore and Ackersstrom* case. I pause to point out that in *Rosenberg* — the income tax case — the court specifically held that the appropriate remedy under

Le projet de loi C-23 affirme que le fait d'exclure les couples de gais et de lesbiennes de toute la gamme des avantages et obligations est intolérable. C'est un affront à la dignité de la communauté et à la perception qu'elle a de sa propre valeur.

Le projet de loi C-23 n'a fait que rattraper la société moderne. Aux termes de la jurisprudence se rapportant à la Charte, la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle est interdite. D'autres gouvernements provinciaux et territoriaux comme la Colombie-Britannique, l'Ontario et, dans une certaine mesure, le Yukon ont déjà légiféré à ce propos. Le secteur privé, qui fait figure de chef de file dans ce domaine, reconnaît ses employés gais et lesbiennes depuis de nombreuses années.

Je centrerai mes propos sur les couples de gais et lesbiennes puisque ce sont eux, qui, du point de vue constitutionnel, sont à l'origine du projet de loi. Cependant, je tiens à souligner que l'ABC est également favorable à l'inclusion des couples hétérosexuels qui vivent en union de fait.

Je m'intéresserai à deux questions. Premièrement, je soulignerai l'importance du projet de loi C-23 dans le contexte de la Charte, de la jurisprudence relative aux droits de la personne et de la définition du terme «conjoint». Deuxièmement, je me concentrerai sur le retrait de l'article 1.1, la disposition relative à la définition du mariage.

Dans un premier temps, je dirai un mot des droits de la personne et de la jurisprudence relative à la Charte. Le statut juridique des gais et des lesbiennes du Canada fait l'objet de litiges depuis plus de deux décennies. Cette approche à la pièce a coûté très cher aux parties en cause tout autant qu'aux contribuables.

Comme on le documente aux pages 4 à 7 du mémoire, c'est en 1995 qu'a débuté pour de bon le mouvement en faveur de l'inclusion des couples de gais et de lesbiennes. Il y a eu la cause *Rosenberg*, qui visait la transformation des caisses de retraite, de façon qu'elles prévoient le versement de prestations de survivant aux conjoints de même sexe, l'arrêt *M. c. H.*, dont les membres du comité ont beaucoup entendu parler au cours des dernières semaines, et l'arrêt *Moore et Ackersstrom*, qui portait sur le rejet par la Division de première instance de la Cour fédérale de la proposition du gouvernement fédéral de créer une nouvelle catégorie pour les couples de gais et de lesbiennes, en vertu du principe «distinct mais égal». On a alors jugé qu'un tel régime était contraire à la Loi canadienne sur les droits de la personne.

De ces affaires et de nombreuses autres décisions rendues par des tribunaux inférieurs, on peut tirer trois conclusions. Premièrement, la reconnaissance des relations entre gais et lesbiennes représente un impératif constitutionnel. Deuxièmement, les gouvernements doivent donner l'exemple en légiférant en conformité avec la loi. À mon avis, la participation à des litiges à la pièce et ponctuels n'est pas la voie à suivre pour réformer le droit.

Troisièmement, on reconnaît en vertu du droit de la Charte que les gais et les lesbiennes sont des conjoints. Comme l'illustre l'arrêt *Moore et Ackersstrom*, la catégorie «distinct mais égal» a été rejetée. Je fais ici une digression pour souligner que, dans l'affaire *Rosenberg* — qui avait trait à la Loi de l'impôt sur le revenu —,

section 52, the paramountcy section in the Charter, was to expand the definition of “spouse.”

The use of the word “spouse” is really at the heart of this debate. We cannot ignore the existing jurisprudence, in my submission. *Rosenberg, M v. H.* and *Moore and Ackerstrom* make it clear the courts have included gays and lesbians under the rubric of “spouse”. We can recognize that placing gay and lesbian couples under the rubric of “common-law partner” and not “spouse” is a political compromise. The CBA urged the House of Commons Justice Committee against any amendments that would weaken the existing legislation — in effect exacerbating this compromise — or utilize language that would suggest the superiority of heterosexual relationships.

There is a definition of marriage in clause 1.1. We did not have the opportunity to address that clause before the House of Commons Justice Committee, but I would direct your attention to the letter that we sent, dated May 24, 2000, to Senator Milne. I hope that the members of the committee have copies of this letter. I will summarize, as quickly as I can, why the CBA urges that clause 1.1 be eliminated from the bill. The purpose of the bill is to include gay and lesbian couples. Clause 1.1, in my submission, is inconsistent with this purpose. As publicly represented by the Minister of Justice, Bill C-23 is not about the definition of marriage, but rather it is about fairness, tolerance, and inclusion. Defining marriage in the context of Bill C-23 is therefore unnecessary and unhelpful, in my submission.

I will address the issue of the definition of “spouse” in the Charter of Rights and Freedoms. As I just indicated, spouse has been a legally-bound term in our courts with *M v. H* and other jurisprudence. We said before that the segregation of gays and lesbians would likely attract some sort of Charter scrutiny based on this jurisprudence. Segregation through the use of proposed section 1.1, in my submission, is contrary to the idea that gays and lesbians are being fully included in this bill. In fact the marriage definition explicitly excludes gays and lesbians, and for this reason it ought not to be in the bill.

Litigation will continue, in my submission, if we add clause 1.1. I understand there are cases pending right now that are waiting for clause 1.1 to be enacted, which will be used as part of those applications. We therefore urge that clause 1.1 be removed. The definition of marriage is superfluous, not consistent with the purpose of the bill, and is an invitation to further litigation and ad hoc, piecemeal law reform, in my submission.

In closing, the CBA urges the passage of Bill C-23 without clause 1.1. Bill C-23 promotes equality for gays, lesbians, and opposite-sex couples, which is a laudable goal that catches up

la cour a statué que le recours approprié en vertu de l'article 52, qui a trait à la primauté de la Charte, consistait à élargir la définition du mot «conjoint».

En réalité, c'est l'utilisation du mot «conjoint» qui est au coeur du débat. À mon avis, nous ne pouvons faire fi de la jurisprudence. Les affaires *Rosenberg, M. c. H.* et *Moore et Ackerstrom* montrent hors de tout doute que les tribunaux ont rangé les gais et les lesbiennes dans la catégorie des «conjoints». Nous pouvons concevoir que le fait de ranger les couples de gais et de lesbiennes sous la rubrique de «conjoint de fait» et non sous celle d'«époux» constitue un compromis politique. L'ABC a mis en garde le comité de la justice de la Chambre des communes contre toute modification de nature à affaiblir les dispositions législatives existantes — ce qui aurait pour effet d'exacerber le compromis — ou contre l'utilisation d'une formulation laissant croire à la supériorité des relations entre hétérosexuels.

À l'article 1.1, on retrouve une définition du mot «mariage». Nous n'avons pas eu l'occasion d'aborder cette question devant le comité de la justice de la Chambre des communes, mais j'attire votre attention sur la lettre que nous avons fait parvenir au sénateur Milne en date du 24 mai 2000. J'espère que les membres du comité ont en main une copie de la lettre. Je vais tenter de résumer le plus brièvement possible les motifs qui incitent l'ABC à demander avec insistance l'abrogation de l'article 1.1. Le projet de loi vise à inclure les couples de gais et de lesbiennes. À mon avis, l'article 1.1 est incompatible avec cet objectif. Comme la ministre de la Justice l'a affirmé en public, le projet de loi C-23 porte non pas sur la définition du mariage, mais bien plutôt sur l'équité, la tolérance et l'inclusion. À mes yeux, il est donc superflu et inutile de définir le mariage dans le contexte du projet de loi C-23.

Je vais maintenant m'intéresser au problème de la définition du mot «conjoint» dans le contexte de la Charte des droits et libertés. Comme je l'ai mentionné, le terme «conjoint» a été défini par les tribunaux dans l'affaire *M. c. H.* et dans d'autres précédents. Nous avons déjà affirmé que la ségrégation dont les gais et les lesbiennes sont victimes ne manqueraient pas d'entraîner, à la lumière de cette jurisprudence, une forme ou une autre de contestation en application de la Charte. À mon avis, la ségrégation qu'induit l'utilisation de l'article 1.1 proposé est contraire à l'idée selon laquelle les gais et les lesbiennes sont tout à fait intégrés au projet de loi. En fait, la définition du mariage exclut explicitement les gais et les lesbiennes. Voilà pourquoi elle ne doit pas figurer dans le projet de loi.

Si l'article 1.1 est ajouté, les litiges vont se poursuivre de plus belle. Je crois comprendre que des affaires sont en instance devant les tribunaux dans l'attente de l'entrée en vigueur de l'article 1.1, qui sera utilisé dans le cadre des requêtes en question. Nous plaçons donc en faveur du retrait de l'article 1.1. La définition du mariage est superflue et incompatible avec l'objectif du projet de loi. Il s'agit de plus d'une invitation à la multiplication des litiges et à la reconduite de la réforme du droit ponctuelle, à la pièce.

En conclusion, l'ABC est favorable à l'adoption du projet de loi C-23 sans l'article 1.1. Le projet de loi C-23 fait la promotion de l'égalité des couples de gais, de lesbiennes et de personnes de

with other legislatures as well as the private sector. The CBA strongly supports the equality and dignity of Canadians who are gay, lesbian, bisexual, or trans-gendered, and who are living in unmarried, common-law relationships.

The Chairman: Thank you.

Senator Andreychuk: It has been suggested by some of the senators and others that if an amendment to remove clause 1.1 were proposed, which I favour, it would perhaps delay or even put the bill out of commission entirely, because it would have to go back to the House of Commons. We are mindful of the time and the exigencies that occur when a bill has to go back through the process and fight its way back onto the agenda. Do you still feel, despite all of those risks — of losing what is in the content of the bill — that an amendment would be appropriate?

Ms Hancock: Yes I do, senator, for two reasons. Gays and lesbians have done better in the courts than what we have been defined in law to be. If indeed the bill does not get through the process, for whatever reason going back to the House, then in essence we are better off to go back and ask the courts to confirm what they are saying about our legal status. To me, the delay is not unreasonable and I think the stakes are very high. That is preferable to entrenching us as something other than full citizens. In particular, the idea of segregating us into anything but marriage, when it is not needed in this bill, suggests to me that the legal strategy is to let the bill die. I would not like that, but I think the “Chamber of Sober Second Thought,” which does not have to account to the democratic electorate, can send the message back to the House of Commons that we are equal, full members of society and not to be specifically left out of proposed legislation.

Senator Andreychuk: There was also some discussion that if it went to the Supreme Court, they would either affirm clause 1.1 or say no to it. I have the feeling that perhaps the Supreme Court would say that it is superfluous to Bill C-23 and would strike it down, period, without commenting on marriage. It would not be helpful to either side, let us say. What is your legal opinion of what the Supreme Court might do?

Ms Hancock: I will not try to second guess the Supreme Court, senator.

Senator Andreychuk: You have followed the cases, so you would have some idea.

Ms Hancock: My sense is that the court would see it as superfluous and there would be a strong argument for its removal. Whether or not the court would want to do that is another issue, but at the end of the day, in terms of Charter analysis, it is a distinction that has a difference in law, in my submission. That makes it vulnerable to a challenge. The bigger picture is: Is that

sexe opposé, ce qui constitue en soi un objectif louable. Le gouvernement rattrape ainsi le retard qu'il accuse par rapport à d'autres assemblées législatives et au secteur privé. L'ABC défend avec vigueur l'égalité et la dignité des Canadiens gais, lesbiennes, bisexuels ou transsexuels non mariés qui vivent en union de fait.

La présidente: Je vous remercie.

Le sénateur Andreychuk: Certains sénateurs et d'autres personnes ont laissé entendre que le fait de proposer le retrait de l'article 1.1, mesure à laquelle je suis pour ma part favorable, risquerait d'entraîner des retards ou peut-être la mise au rancart pure et simple du projet de loi, qui devrait être retourné à la Chambre des communes. Nous sommes conscients du temps qu'il faut pour qu'un projet de loi passe de nouveau par l'ensemble du processus avant de refaire surface, sans parler des exigences à remplir. Malgré tous ces risques — notamment celui de perdre le contenu du projet de loi —, restez-vous d'avis que la modification devrait être proposée?

Mme Hancock: Oui, madame la sénatrice, pour deux raisons. Les gais et lesbiennes se tirent mieux d'affaire devant les tribunaux qu'aux yeux de la loi. Si, après avoir été retourné à la Chambre, le projet de loi devait mourir au feuilleton, nous aurions essentiellement intérêt à retourner devant les tribunaux pour leur demander de confirmer ce qu'ils disent à propos de notre statut juridique. À mes yeux, le retard n'est pas déraisonnable. Par ailleurs, je suis convaincue que les enjeux sont très élevés. Quoi qu'il en soit, cette solution est préférable à celle qui a pour effet de faire de nous autre chose que des citoyens à part entière. En particulier, l'idée de nous intégrer à tout, sauf au mariage — alors que c'est tout à fait inutile dans le contexte du projet de loi —, me donne à penser que la stratégie juridique consiste à laisser le projet de loi mourir de sa belle mort. L'hypothèse ne me plaît pas, mais je pense que la «Chambre de réflexion», qui n'a pas de comptes à rendre à l'électorat démocratique, peut indiquer à la Chambre des communes que nous sommes des membres à part entière et à parts égales de la société qu'on ne doit exclure explicitement d'aucun projet de loi.

Le sénateur Andreychuk: Si on s'adressait à elle, disent certains, la Cour suprême pourrait ou bien confirmer l'article 1.1 ou au contraire le rejeter. À mon avis, la Cour suprême affirmerait que l'article est superflu dans le contexte du projet de loi C-23 et qu'elle le radierait, un point c'est tout, sans se prononcer sur le mariage. Voilà qui, dirons-nous, ne serait pas très utile pour les deux parties. À votre avis, dans quel sens la Cour suprême trancherait-elle?

Mme Hancock: Madame la sénatrice, je ne suis pas en mesure de spéculer sur ce que la Cour suprême pourrait faire.

Le sénateur Andreychuk: Vous avez suivi toutes ces affaires. Vous devez donc avoir une idée.

Mme Hancock: J'ai l'impression que la cour déclarerait l'article superflu et que des motifs juridiques solides plaideraient en faveur de son élimination. La question de savoir si la cour voudra ou non aller dans cette direction reste entière. En fin de compte, il s'agit d'une distinction qui, du point de vue de l'analyse de la Charte, entraîne une application différente du droit.

the way that we want to go as policymakers? I say no. Take it out now, leave the bill as it is, and let us move forward.

Senator Joyal: I sincerely apologize to our witnesses for having been absent during the presentation. Listening to your last comment, I am not sure that I am ready to follow you on this. In legal terms, I think there are certainly abstract reasons for saying that since we concluded the addition of a definition is superfluous and dangerous for the bill, it is not in accordance with a correct interpretation of section 15.1. Logically, the bill should be sent back to the House as amended by the Senate, as you suggested.

As you know, we have wrestled with that idea with previous witnesses. In fact we are concerned about doing the right thing — we're damned if we do and damned if we don't. We could send the bill back to the House, but it will soon be summer. The government has already set its priorities in terms of bills that they want to have adopted. Naturally, there are compelling reasons for that — there are Canadians waiting for grain handling payments and many other events that are reasonable and rational to me. Therefore we have to recognize the right of the government to govern.

The bill can stay on the Order Paper of the House, can certainly be re-proposed to the House before the fall session, when we will be closer to a federal election. If there is a new leader from another party in the House, the issue will be affected by the reality of that situation.

The Chairman: Senator Joyal, I will allow you to expand within limits. I point out that Senator Andreychuk asked the same question in briefer form.

Senator Joyal: Very well. I will move on to my second point, that being that people are currently being discriminated against. If this bill is passed quickly, those people will be compensated for lost pensions and other benefits. I am sure that everyone around this table would like to see an end to this discrimination.

Should we risk subjecting Canadians to discrimination with which we totally disagree for perhaps another year or even longer, rather than pass this bill, the objective of which we applaud? That is the reality with which we are struggling and the concern is real.

Ms Hancock: I understand your point, senator. I think you missed the first part of my answer to Senator Andreychuk.

À ce titre, elle pourrait donc être contestée. La question plus générale qui se pose est la suivante: est-ce bien ainsi que, en tant que décideurs, nous voulons agir? Je réponds que non. Retirons la disposition maintenant, laissons le projet tel qu'il est et passons à autre chose.

Le sénateur Joyal: Je m'excuse sincèrement auprès des témoins d'avoir été absent pendant leur exposé. Après avoir entendu votre dernier commentaire, je ne suis pas certain d'être prêt à vous suivre sur cette voie. Sur le plan juridique, je pense qu'on a tout au moins des motifs abstraits d'affirmer que l'ajout d'une définition n'est pas compatible avec une interprétation correcte du paragraphe 15(1), puisque nous avons conclu que cet ajout était à la fois superflu et dangereux pour le projet de loi. En toute logique, le projet de loi devrait être renvoyé à la Chambre des communes tel que modifié par le Sénat, ainsi que vous l'avez proposé.

Comme vous le savez, nous avons débattu de cette idée avec des témoins antérieurs. Ce qui nous préoccupe, en fait, c'est l'obligation que nous avons de faire ce qu'il faut — quoi que nous fassions, nous aurons toujours tort. Nous pouvons renvoyer le projet de loi à la Chambre, mais ce sera bientôt l'été. Le gouvernement a déjà fixé l'ordre de priorité des projets de loi qu'il souhaite voir adopter. Naturellement, un tel ordre de priorité se justifie parfaitement — il y a des Canadiens qui attendent les paiements pour la manutention du grain, sans parler de nombreux autres événements qui me semblent raisonnables et rationnels. Nous devons donc reconnaître le droit qu'a le gouvernement de gouverner.

Il est certain que le projet de loi peut demeurer au *Feuilleton* de la Chambre et être proposé de nouveau avant la session d'automne, mais, dans ce cas, nous serons encore plus proches d'une élection fédérale. Si un nouveau chef de parti fait son entrée à la Chambre, la réalité de la situation aura une incidence sur la question à l'étude.

La présidente: Sénateur Joyal, je vais vous permettre de vous étendre sur la question, mais jusqu'à un certain point seulement. Je me permets de souligner que le sénateur Andreychuk a posé la même question, quoique de façon plus brève.

Le sénateur Joyal: Très bien. Dans ce cas, je vais passer au deuxième point que je voulais soulever, à savoir que des personnes subissent actuellement de la discrimination. Si le projet de loi est adopté rapidement, ces personnes seront dédommagées pour les pensions et les autres avantages qu'elles ont perdus. Je suis certain que toutes les personnes ici réunies souhaitent qu'on mette un terme à cette discrimination.

Devrions-nous risquer d'assujettir des Canadiens à une discrimination que nous réprouvons totalement pour une année de plus, peut-être même davantage, plutôt que d'adopter le projet de loi à l'étude, dont nous approuvons l'objectif? Voilà le dilemme auquel nous sommes confrontés. Cette question me préoccupe bel et bien.

Mme Hancock: Je comprends votre point de vue, sénateur. Je pense que vous avez manqué la première partie de ma réponse au sénateur Andreychuk.

As a lawyer, I would say to my clients that we did better when we went to the courts and asked to be called "spouses," because there was no distinction, there was no separate but so-called "equal" category. If we entrench that we cannot be married, the distinction will continue to exist as we go through the next 10 or 20 years of litigation.

In terms of clients' best interests, as lawyers, we approach it from the point of view that we are actually losing something, because the government is mandating a discriminatory form of categorizing our relationships. That has very real implications, in my submission, senator.

Do I really want Bill C-23 to die? No, I would like to see it passed. Do I want to entrench a definition of marriage that says that gays and lesbians cannot be married? No. If, in the worst-case scenario, the bill dies, there will be lawyers waiting to get back into court. Applications have been collecting dust while this process has been taking place because of the good faith and intentions of the gay and lesbian community to find a legislative solution. However, they are ready to move quickly so that gays and lesbians do not continue to be discriminated against in law.

I understand your concern about killing the bill, but it is not the end of the road in terms of our equality claims. I am also concerned about where we will be 5 or 10 years in the future.

Senator Joyal: I understand your point, but in response to a question on the impact of the amendment defining marriage, a previous witness told us that it has only an interpretive value and does not really reduce the chances of winning a court case, on the basis that that definition is contrary to the equality protection in section 15.1. In fact the witness gave us the impression that he would like it left there because he would then fight it harder. I am paraphrasing what he said.

We know from the newspapers that there are already court challenges in Canada that will bring this issue to the highest court of the land. There are already Canadians committed publicly to doing that. We know that it might take two years, three years, four years, but it will come.

If we reject this bill because of its definition of marriage, are we not creating greater harm for two, three, four, five years for others who then cannot benefit from the pensions, from the immigration bill, citizenship, the law of proof that our Chair mentioned this afternoon?

À titre d'avocate, je dirais à mes clients que nous nous sommes mieux tirés d'affaire en nous adressant aux tribunaux et pour revendiquer le statut de «conjoint», parce qu'il n'y avait pas de distinction. La fameuse catégorie «distinct mais égal» n'existait pas. Si nous enchâssons dans un texte de loi le fait que nous ne pouvons nous marier, la distinction perdurera au cours des 10 ou 20 prochaines années de recours devant les tribunaux.

En ce qui concerne l'intérêt de nos clients, nous, en tant qu'avocats, estimons perdre au change dans la mesure où le gouvernement rend exécutoire une forme discriminatoire de catégorisation de nos relations. À mon humble avis, sénateur, une telle situation a des conséquences bien réelles.

Vous me demandez si je tiens à ce que le projet de loi C-23 meure au feuillet? Non, j'aimerais qu'il soit adopté. Vous me demandez si je souhaite qu'on enchâsse dans le texte de loi une définition du mariage en vertu de laquelle on empêche les gais et les lesbiennes de se marier? Non. Si, dans le pire des scénarios, le projet de loi meurt au feuillet, les avocats feront la queue à la porte de la cour. Depuis l'amorce de ce processus, il y a des requêtes qui accumulent la poussière, en raison de la bonne foi et des bonnes intentions de la communauté des gais et des lesbiennes, qui souhaite une solution législative. Cependant, ils sont prêts à bouger rapidement pour mettre un terme à la discrimination dont ils sont victimes dans l'application de la loi.

Je comprends les préoccupations que vous inspire la mort du projet de loi au *Feuilleton*, mais, du point de vue du droit à la liberté que nous revendiquons, ce n'est pas la fin du monde. Je m'inquiète également de savoir où nous serons dans cinq ou dix ans.

Le sénateur Joyal: Je comprends ce que vous voulez dire, mais, en réponse à une question à propos de l'impact de la modification définissant le mariage, un témoin précédent a affirmé que la définition en question n'avait qu'une valeur interprétative et qu'elle ne porterait pas vraiment préjudice aux chances d'obtenir victoire devant les tribunaux, au motif qu'elle est contraire au droit à l'égalité défini par le paragraphe 15(1). En fait, le témoin nous a donné l'impression qu'il préférerait que la disposition reste dans le projet de loi dans la mesure où elle aurait pour effet de l'inciter à se battre encore plus fort. Je paraphrase ses propos.

D'après les journaux, nous savons que des recours ont déjà été intentés devant les tribunaux du Canada et que cette question aboutira tôt ou tard devant la plus haute cour du pays. Déjà, des Canadiens se sont publiquement engagés à mener cette lutte. Il faudra peut-être deux ans, trois ans ou quatre ans, mais nous savons que ce jour viendra.

Si nous rejetons le projet de loi en raison de la définition du mariage qu'il renferme, ne portons-nous pas un préjudice plus grand à ceux qui, pour une période de deux, trois, quatre ou cinq ans, n'auront pas droit au bénéfice de pensions, du projet de loi sur l'immigration, de la citoyenneté et de la Loi sur la preuve au Canada à laquelle la présidente a fait référence cet après-midi?

In other words, I do not think we are further damaging gays and lesbians, who are legally prevented at this point from marrying. If we do not adopt this bill, we will do greater damage by denying benefits to those who live in a common-law, same-sex relationship, taking the chance that five years down the road we will succeed in establishing the perfect society in Canada.

I would appreciate your telling me today, in your capacity as a lawyer, that if this definition remains in the bill, it will be tougher to win an interpretation in the court that would recognize marriage benefits for same-sex couples. If you were to tell me that is your interpretation of this statute, I would have second thoughts. Are you saying that today?

Ms Hancock: This is what I would say if I were a Crown lawyer in a case involving clause 1.1. I would say to the court that this bill went through the House of Commons committee, the clause went through the House of Commons, it was voted on, issues were raised about gays and lesbians and marriage, and the House of Commons said no. It then went to a committee of the Senate. They heard the arguments about gay and lesbian marriages and they said no. It went to the Senate chamber, and they argued about gay and lesbian marriage and they said no. That is good justification for a government to rely upon its bill.

At the end of the day, do I have confidence clause 1.1 will be struck down? I am a little biased — reasonably so — but it is a risk that a segregated status for gays and lesbians will be entrenched that will take decades to roll back.

In the same way, senator, and I am sure your memory on this is very long, back when the Charter came into being, we were told not to worry, that section 15 included gays and lesbians. It has taken us 15 years of litigation, of time and effort and money, and arguments about what was and was not in and what was left out deliberately. That is the kind of thing that is going to happen to us again, in my submission. That is what I am worried about if we do not say at some point that clause 1.1 does nothing for this bill and is harmful because it puts us in a segregated category.

Senator Joyal: There is a point I want to add to this, Madam Chair, very, very quickly.

The Chairman: All right, very quickly.

Senator Joyal: On that point, you knew my opinion 20 years ago because I stated it. I voted to include sexual orientation as a ground of non-discrimination covered by 15.1, but it was defeated by the committee at the time. My reassurance, or consolation, was that the introductory clause was so long that one day a Canadian court would come to that conclusion. Of course it took 20 years,

En d'autres termes, je ne crois pas que nous portions un tort plus grave aux gais et aux lesbiennes, que la loi, au moment où nous parlons, empêche de se marier. Si nous n'adoptons pas le projet de loi, nous allons au contraire causer un préjudice plus grand en refusant des avantages aux conjoints de fait de même sexe, dans l'espoir que, d'ici cinq ans, nous parviendrons à faire du Canada une société parfaite.

À titre d'avocat, j'aimerais que vous me disiez aujourd'hui si, à supposer que la définition demeure dans le projet de loi, vous aurez plus de mal à obtenir de la cour une interprétation favorable à l'octroi d'avantages conjugaux aux couples de même sexe. Si c'est ce que vous croyez, vous allez me faire douter. Est-ce bien ce que vous affirmez aujourd'hui?

Mme Hancock: C'est ce que je dirais si j'étais une avocate de la Couronne mêlée à une affaire portant sur l'article 1.1. J'affirmerais à la cour que le projet de loi a été étudié par le comité de la Chambre des communes, que l'article en question a été étudié par la Chambre des communes, qu'il a fait l'objet d'un vote, que des questions ont été soulevées à propos des gais, des lesbiennes et du mariage et que la Chambre des communes a répondu par la négative. Ensuite, le projet de loi a été étudié par un comité du Sénat, dont les membres, après avoir entendu des arguments à propos du mariage entre gais et lesbiennes, ont répondu par la négative. Ensuite, le projet de loi est revenu devant le Sénat, dont les membres ont débattu du mariage entre gais et lesbiennes, avant de répondre par la négative. Le gouvernement serait ainsi fondé à s'en remettre au projet de loi.

Vous voulez savoir si, en dernière analyse, je pense que l'article 1.1 pourra être abrogé? Je suis peut-être un peu biaisée — dans les limites du raisonnable —, mais je pense qu'il faudra peut-être des décennies avant qu'on puisse revenir sur le statut distinct réservé aux gais et aux lesbiennes enchâssé dans un texte de loi.

De la même façon, sénateur — et je suis certaine que vous vous rappellerez l'époque lointaine où la Charte était en cours d'élaboration —, on nous a dit de ne pas nous inquiéter et que l'article 15 s'appliquait aux gais et aux lesbiennes. Il nous a fallu 15 ans de litige, de temps, d'efforts, d'argent et d'arguments pour démêler ce qui était inclus et exclu aussi bien que ce qui avait été omis de propos délibéré. À mon avis, c'est ce qui risque de se produire une fois de plus. C'est ce qui risque de se produire si, à un moment ou à un autre, nous n'affirmons pas que l'article 1.1 n'ajoute rien au projet de loi et qu'il est préjudiciable dans la mesure où il nous range dans une catégorie distincte.

Le sénateur Joyal: Avec votre permission, madame la présidente, j'aimerais ajouter quelques mots à ce sujet, très rapidement.

La présidente: D'accord. Mais très rapidement.

Le sénateur Joyal: À ce propos, vous savez quelle était mon opinion il y a 20 ans parce que je l'ai exprimée publiquement. J'ai voté en faveur de l'inclusion de l'orientation sexuelle comme motif de non-discrimination régi par le paragraphe 15(1), mais, à l'époque, ma proposition a été défaite par le comité. Ce qui m'a rassuré ou réconforté, c'était que la formule introductive était si

but at that time, if we had put sexual orientation into the Charter, I can tell you, as a matter of real politics, the provinces would not have voted for it. They would have had an additional motive to refuse the Charter. Believe me, there were many sections in the Charter that were negotiated on provincial ground. Our aboriginal colleagues reminded us this week what happened to their rights during the back and forth of the negotiation process. When it goes back and forth, some of the words fall through the cracks. When it comes back to you, it is not what you had expected.

I am convinced that sometimes, as we say, "the best is the enemy of the good". As much as I feel at ease with your reasoning intellectually, and my first reaction is always to be for the best —

The Chairman: A question, Senator Joyal?

Senator Joyal: Then should we really not vote for the bill as is?

Ms Hancock: No, in my submission, you should not. It took us 15 years and we won in the courts. The courts said we were spouses. Now we are common-law partners. We have taken a step backward in legislation. If "marriage" is put in there, in my submission, we are going to be one step further behind.

We will spend the next 15 years arguing about the definition of marriage. Personally, senator, I believe your idea about civil union as a policy issue makes sense. We have not studied this at the CBA, but it has been actively talked about within the legal community. That is the way we should be going in policy matters. Do not create an institution that gives the stamp of democratic approval to the definition of marriage.

Senator Joyal: You cause me to feel uneasy.

Senator Fraser: The brief you presented to the House of Commons raised two technical concerns. Your letter seems to indicate that that regarding the transitional provision on support payments was rectified in the Commons. I take it from your silence that the concern about the Bankruptcy and Insolvency Act was not responded to.

Ms Hancock: In fact, we had asked them to look at that as a matter of regulation.

Senator Fraser: Did you get any response? Is this a problem that will affect many people? I do not know anything about bankruptcy, so I am not in a position to gauge whether we should be deeply concerned about this or whether it is a small matter that we can draw to the minister's attention.

Ms Hancock: The issue in regulation was to define the indicia. The earlier passages were about the actual make-up of the provisions. I do not know the extent of the problem. I do not know why it was not dealt with by the House of Commons committee.

longue que, tôt ou tard, une cour canadienne en viendrait à cette conclusion. Naturellement, il a fallu 20 ans. Cependant, je puis vous dire que, sur le plan politique très terre-à-terre, les provinces auraient voté contre la Charte si l'orientation sexuelle avait été retenue. Croyez-moi, de nombreuses dispositions de la Charte ont fait l'objet de négociations au niveau provincial. Pas plus tard que cette semaine, certains de nos collègues autochtones nous ont rappelé ce qu'on a fait de leurs droits pendant les échanges qui ont accompagné le processus de négociation. Dans les échanges, on a perdu certains mots. Lorsque le tout revient, il ne ressemble plus à ce à quoi on s'attendait.

Je suis convaincu qu'il arrive parfois que «le mieux soit l'ennemi du bien» comme on dit. Si, sur le plan intellectuel, je suis votre raisonnement et que ma première réaction consiste toujours à opter pour le meilleur...

La présidente: Une question, sénateur Joyal?

Le sénateur Joyal: Devrions-nous vraiment refuser de voter pour le projet de loi tel que libellé?

Mme Hancock: Non, du moins pas à mon avis. Il nous a fallu 15 ans de lutte avant d'obtenir gain de cause devant les tribunaux. Les tribunaux ont affirmé que nous sommes des conjoints. Aujourd'hui, nous sommes des conjoints de fait. Aux yeux de la loi, nous avons fait un pas en arrière. L'inclusion de la définition de «mariage» dans le projet de loi constituerait à mon avis un recul.

Nous allons passer les 15 prochaines années à discuter de la définition du mot «mariage». Personnellement, sénateur, votre idée d'union civile à titre d'enjeu stratégique m'apparaît tout à fait sensée. Nous n'en avons pas discutée à l'ABC, mais on en a discuté activement au sein de la profession juridique. C'est ainsi que nous devrions procéder dans les questions stratégiques. Éviter de créer une institution qui donne à la définition du mariage le sceau de l'approbation démocratique.

Le sénateur Joyal: Vous me plongez dans le malaise.

Le sénateur Fraser: Dans le mémoire que vous avez présenté à la Chambre des communes, vous soulevez deux problèmes techniques. Votre lettre tend à indiquer que la Chambre des communes a rectifié le problème touchant la disposition transitoire concernant les pensions alimentaires. J'interprète votre silence à cet égard comme signifiant qu'on n'a pas donné suite à vos préoccupations concernant la Loi sur la faillite et l'insolvabilité.

Mme Hancock: En fait, nous leur avons demandé d'étudier cette question dans le cadre de la réglementation.

Le sénateur Fraser: Avez-vous obtenu une réponse? Est-ce un problème qui touchera de nombreuses personnes? Je ne connais rien à la faillite. Je ne suis donc pas en mesure d'évaluer si ce problème devrait nous préoccuper au plus haut point ou si, au contraire, il s'agit d'un point de détail sur lequel nous pouvons attirer l'attention de la ministre.

Mme Hancock: Le problème de réglementation avait trait à la définition des points de détail. Les passages antérieurs concernaient le libellé proprement dit des dispositions. Je ne suis pas au courant de la portée du problème. J'ignore pourquoi le comité de la Chambre des communes n'en a pas traité.

Senator Fraser: You cannot say, for example, that you know of 17 cases of bankruptcy where someone was disadvantaged because of some of the provisions?

Ms Hancock: When I did communicate with the bankruptcy expert in the CBA, to his knowledge it had not actually happened. I understand it was just a theoretical possibility at that point.

The Chairman: Our next witness, from the Canadian Human Rights Commission, is Michelle Falardeau-Ramsay, the chief commissioner. Accompanying her is Mr. J. Hucker, secretary-general.

Ms Michelle Falardeau-Ramsay, Q.C., Chief Commissioner, Canadian Human Rights Commission: First, I would like to thank you for giving me this opportunity to present the position of the Canadian Human Rights Commission on Bill C-23.

Honourable senators, it is important to look at this bill in the context of human rights law in our country. Although we have made progress towards building a human rights culture in Canada, it is clear that we still have a long way to go. Recent decisions of the Supreme Court of Canada have helped to define the landscape, however. The rulings in the *Meiorin*, *Grismer*, and *Mercier* cases, and more recently in the *Granovsky* case, have emphasized the need for both a systematic approach and set limits to human rights law. It is in this light that I will discuss Bill C-23.

Since I spoke to the House of Commons Standing Committee on Justice and Human Rights on March 21, there have been a number of changes to this bill, notably clause 1.1, which entrenched the definition of marriage as the lawful union of one man and one woman to the exclusion of all others. At the time I said publicly that I did not think this bill should contain a definition of marriage. It is not germane to the legislation, which in our view enshrines rights that have already been judicially recognized but could not be put into practice.

This point aside, the commission welcomes the initiative by the Minister of Justice and the Attorney General of Canada, Anne McLellan, in presenting an omnibus bill to amend federal legislation to extend benefits and obligations to same-sex couples. The minister has stated, and rightly so, that the proposed legislative changes are about fairness, so that all common-law relationships receive equal treatment, regardless of the sexual orientation of the couples.

The other ministers who have sponsored this legislation — namely the Minister of Finance, Paul Martin; the President of Treasury Board, Lucienne Robillard; the Minister of Human Resources Development, Jane Stewart; and the Minister of Citizenship and Immigration, Elinor Caplan — also deserve our congratulations.

Le sénateur Fraser: Vous n'êtes pas, par exemple, en mesure de nous dire que des personnes ont été désavantagées dans 17 cas de faillite en raison de certaines de ces dispositions?

Mme Hancock: J'ai communiqué avec l'expert en faillite de l'ABC. À sa connaissance, le problème ne s'est jamais posé. Si je comprends bien, il ne s'agit pour le moment que d'une possibilité théorique.

La présidente: Notre témoin suivant est Mme Michelle Falardeau-Ramsay, présidente de la Commission canadienne des droits de la personne. M. J. Hucker, secrétaire général, l'accompagne.

Mme Michelle Falardeau-Ramsay, c.r., présidente, Commission canadienne des droits de la personne: D'abord, je voudrais vous remercier de m'avoir donné cette occasion de présenter le point de vue de la Commission canadienne des droits de la personne sur le projet de loi C-23.

Honorables sénateurs, il importe de considérer le projet de loi dans le contexte de la législation sur les droits de la personne au pays. Même s'il y a eu des progrès importants dans la promotion d'une culture des droits de la personne au Canada, il est clair qu'il reste encore beaucoup d'efforts à faire en ce sens. Certains des arrêts rendus récemment par la Cour suprême du Canada aident toutefois à déblayer le terrain. Les décisions rendues dans les affaires *Meiorin*, *Grismer* et *Mercier* et, plus récemment, dans l'affaire *Granovsky* ont eu à la fois pour effet de reconnaître le besoin d'une approche systémique et de mieux définir les limites des droits de la personne. C'est dans ce contexte que je vous parlerai du projet de loi C-23.

Depuis que je me suis adressée le 21 mars au comité permanent de la justice et des droits de la personne, certaines modifications ont été apportées à ce projet de loi, notamment à l'article 1.1, dans lequel le mariage est désigné comme «l'union légitime d'un homme et d'une femme à l'exclusion de toute autre personne». À l'occasion de ma présentation devant le comité, j'ai déclaré publiquement qu'à mon avis, aucune définition du mariage ne devrait figurer dans ce projet. Il me semble en effet que cette définition n'est pas pertinente à ce projet de loi, qui garantit des droits déjà établis judiciairement, mais dont l'exécution ne pourrait être assurée.

Hormis cette réserve, la Commission accueille favorablement l'initiative de la ministre de la Justice et procureur générale du Canada, Anne McLellan, de présenter un projet de loi omnibus prévoyant la modification de lois fédérales de manière à étendre des avantages et obligations aux couples de même sexe. La ministre a affirmé, à juste titre, que les changements législatifs proposés s'appuyaient sur une volonté d'équité, de manière que toutes les situations d'union de fait soient considérées sur un même plan, quelle que soit l'orientation sexuelle des conjoints.

D'autres ministres, qui ont aussi parrainé le dépôt de cette législation, soit le ministre des Finances, Paul Martin, la présidente du Conseil du Trésor, Lucienne Robillard, la ministre du Développement des ressources humaines, Jane Stewart, et la ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, Elinor Caplan, méritent aussi nos félicitations.

Under Bill C-23, 68 statutes would be amended to extend benefits and obligations to all common-law couples residing together for at least one year, including, as we have already mentioned, same-sex couples. This legislation is about reflecting the values of tolerance, respect, and equality that are set out in the Charter of Rights and Freedoms. It is in line with the Supreme Court of Canada's ruling in the landmark *M. v. H.* case, that refusing to grant same-sex couples the same rights and responsibilities as opposite-sex, common-law couples contravenes the Charter.

The court ruled that same-sex couples should have the same rights and responsibilities under the law as those enjoyed by common-law couples of the opposite sex. This was a great step forward towards equality for gays and lesbians in Canada.

[Translation]

The commission has long worked to promote the protection of human rights and to overcome discrimination based on sexual orientation. For a long time, it has also considered it fair to extend the benefits and obligations arising from these rights to same-sex couples. This principle is fully in keeping with the Canadian Human Rights Act, as well as with relevant case law. In our view, the omnibus bill is relevant not only from a strict legal standpoint, but also because it reflects the values the commission has been promoting every year in its annual report since 1979.

We believe that these amendments are both practical and symbolic. First, from the practical point of view, the bill clearly states that it would be illegal to discriminate against someone because he or she lives in a common-law relationship with a same-sex partner. Once adopted, Bill C-23 would have a tangible impact in many areas, from the tax system to the Employment Insurance Act, to the requirements relating to conflict of interest, and to spousal visits in prisons.

This is not a new concept: British Columbia, Quebec and Ontario have already amended many laws to extend the definition of common-law couples to include same-sex couples. A positive impact of the bill would be to reduce the number of complaints based on sexual orientation filed with the Commission, and facilitate the settlement of a number of such complaints that are in the process of being investigated or conciliated.

However, regardless of the impact of the adoption of the bill on the number of complaints we receive, the extension of the definition of common-law partner in the Act will be of major symbolic importance. When Canadians come to the commission to denounce the discrimination they have experienced, they are expressing their faith in Canada's laws and in the ability of the Commission to correct unfair treatment. I would like to point out that previous governments have been reluctant to take this step, believing the extension of rights to same-sex couples to be a sensitive issue.

En vertu du projet de loi C-23, 68 lois seraient modifiées pour étendre les avantages et les obligations à tous les couples qui vivent en union de fait depuis au moins un an, y compris, comme nous l'avons mentionné, les couples de même sexe. On souhaite ainsi refléter les valeurs de tolérance, de respect et d'égalité qu'exprime la Charte canadienne des droits et libertés. Ce projet de loi s'inscrit dans la continuité de l'arrêt rendu par la Cour suprême dans la fameuse cause *M. c. H.*, où celle-ci statuait que le refus de reconnaître aux couples de même sexe les mêmes droits et responsabilités que ceux des couples hétérosexuels vivant en union de fait contrevenait à la Charte.

La cour a statué que les couples de même sexe doivent jouir des mêmes droits et responsabilités que ceux reconnus aux couples hétérosexuels vivant en union de fait. Cela constitue un grand pas en avant dans la marche vers l'égalité des gais et lesbiennes au Canada.

[Français]

Depuis longtemps, la commission travaille à promouvoir la protection des droits de la personne et à contrer la discrimination basée sur l'orientation sexuelle. Depuis longtemps aussi, elle considère juste d'étendre les avantages et les obligations découlant de ces droits aux conjoints de même sexe. C'est là un principe tout à fait conforme à la Loi canadienne sur les droits de la personne, de même qu'à la jurisprudence dans ce domaine. Le projet de loi omnibus nous paraît pertinent, non seulement sur un plan strictement juridique, mais aussi parce qu'il correspond aux valeurs que la commission préconise chaque année dans son rapport annuel depuis 1979.

À notre avis, ces modifications ont une dimension à la fois pratique et symbolique. Sur le plan pratique d'abord, le projet de loi énonce clairement qu'il serait illégal d'exercer de la discrimination contre une personne parce qu'elle vit en union de fait avec un conjoint de même sexe. Une fois adopté, le projet de loi C-23 comportera un large éventail de retombées bien tangibles, depuis le régime d'imposition à la Loi sur l'assurance-emploi, en passant par les exigences reliées aux conflits d'intérêt et aux visites conjugales en milieu carcéral.

Il ne s'agit pas ici d'un nouveau concept, puisque la Colombie-Britannique, le Québec et l'Ontario ont déjà modifié de nombreuses lois pour répandre la définition de conjoint de fait, de manière à y inclure les couples de même sexe. Un impact positif du projet de loi sera de diminuer le nombre de plaintes de discrimination fondées sur l'orientation sexuelle que la commission reçoit et de faciliter le règlement d'un nombre de plaintes qui sont en voie d'enquête ou de conciliation.

Cependant, quelque soit l'effet de l'adoption du projet de loi sur le nombre ou la nature des plaintes que nous recevrons, l'extension de la définition du terme «conjoint de fait» dans la loi aura une importante signification symbolique. Quand des Canadiennes et des Canadiens dénoncent à la commission la discrimination dont ils sont victimes, ils témoignent de leur foi à l'égard des lois canadiennes et de leur capacité de redresser les iniquités. J'aimerais rappeler que les gouvernements précédents ont été réticents à agir en ce sens, considérant l'extension des droits aux conjoints de même sexe comme une question délicate.

By adopting Bill C-23, the Canadian government would be living up to the expectations of the Canadian people that it will fight all forms of discrimination, whether that discrimination is based on sexual orientation or some other illegal grounds.

Bill C-23 highlights the belief that differences in common-law status are as much a source of inequality in our society as race or disability, and that we must have the means collectively and individually to avoid such inequities. While it is true that legislation alone cannot change attitudes, legislation can change the definition of what constitutes true equality between persons of different sexual orientations in a given society. Including same-sex couples in the definition of common-law partners in Canadian legislation would send a clear message to Canadians that prejudice against gays and lesbians is just as unacceptable in our society as prejudice against people of colour, aboriginal people, people with disabilities or women.

Many private and public employers have voluntarily chosen to extend benefits to same-sex couples without any significant increase in costs. Minister Martin is in complete agreement with this position, arguing that the financial impact of Bill C-23 would be minimal, if anything.

The public opinion survey commissioned by *The Globe and Mail* and CTV and conducted in June 1999 by Angus Reid shows that the majority of Canadians support the recognition of same-sex couples. These findings confirm our opinion that the elimination of provisions in Canadian legislation that constitute discrimination based on sexual orientation is a goal that all Canadians could support.

[English]

In closing, I would like to say we hope that Bill C-23 will be adopted because it will provide new mechanisms for ensuring respect for human rights, including those of same-sex couples. It is time for Canada to recognize the equality of same-sex couples, not only abstractly or theoretically, but in practice through the concrete application of our laws.

I would be pleased to answer any questions.

Senator Andreychuk: Your presentation was on the broad issues, and they are certainly clear. The discussion seems to be around the clause 1.1 that was added in the other place. Could you comment on whether you believe that addition is necessary, and whether you think it is a retrograde or a positive step?

Ms Falardeau-Ramsay: I am very pleased to answer that question. I had the benefit of being here while Senator Joyal was asking that question of the previous witness.

I am a very practical person, and I think it is important that this bill be adopted, because, as I think Senator Joyal mentioned, many individuals will benefit. I understand that clause 1.1 might cause

En adoptant le projet de loi C-23, le gouvernement canadien se montrerait à la hauteur des attentes de la population canadienne quand il s'agit de lutter contre toutes les formes de discrimination, qu'elles se fondent sur l'orientation sexuelle ou tout autre motif illicite.

En effet, le projet de loi C-23 met en évidence l'idée que les différences de situation de vie de couple sont autant une source d'inégalités dans notre société que la race ou la déficience, et qu'il faut se donner les moyens, collectivement et individuellement, d'éviter de telles inégalités. S'il est vrai que les lois ne peuvent pas seules changer les attitudes, elles influent quand même sur la définition de ce qui constitue l'égalité véritable entre les personnes de différentes orientations sexuelles dans une société donnée. L'inclusion des conjoints de même sexe dans la définition de conjoint de fait dans les lois canadiennes, indiquerait clairement aux Canadiennes et aux Canadiens que le préjudice contre les gays et lesbiennes est aussi inacceptable dans notre société que le préjudice contre les Noirs, les autochtones, les personnes handicapées ou les femmes.

De nombreux employeurs privés et publics ont volontairement choisi d'étendre les avantages aux conjoints de même sexe sans que cela n'entraîne des coûts importants. Le ministre Martin abonde dans le même sens, soutenant que l'incidence financière du projet de loi C-23 serait minime sinon nulle.

Le sondage d'opinion publique effectué par Angus Reid en juin 1999, à la demande du *Globe and Mail* et de CTV, révèle que la reconnaissance des couples de même sexe suscite l'appui d'une majorité de Canadiens. Cela nous conforte dans l'idée que l'élimination dans les lois canadiennes des dispositions qui constituent une discrimination sur l'orientation sexuelle est un objectif auquel tous les Canadiennes et les Canadiens pourraient souscrire.

[Traduction]

Pour conclure, j'aimerais dire que nous espérons que le projet de loi C-23 sera adopté, car il met en place des mécanismes nouveaux pour garantir le respect des droits de la personne, y compris ceux des couples de même sexe. Le moment est venu pour le Canada de reconnaître l'égalité des couples de même sexe, non pas seulement de manière abstraite ou théorique, mais de manière concrète, dans l'application concrète de nos lois.

Je serai heureuse de répondre à toute question que vous voudrez bien me poser.

Le sénateur Andreychuk: Votre exposé portait sur les questions générales relatives à cette affaire, et elles sont certainement claires. La controverse semble entourer l'article 1.1 qui a été ajouté à l'autre endroit. Pourriez-vous nous dire si cet ajout nous paraît nécessaire, ou s'il s'agit d'une mesure rétrograde ou positive selon vous?

Mme Falardeau-Ramsay: Je suis très heureuse de répondre à cette question. J'ai eu la chance d'être là au moment où le sénateur Joyal a posé cette même question au témoin précédent.

Je suis une personne pratico-pratique et, je crois qu'il importe que ce projet de loi soit adopté, car, comme je crois que le sénateur Joyal l'a dit, nombre de gens vont en bénéficier. Je sais

some problems, and if we lived in a perfect world, it would be much better if this was not part of the bill. However, you have to establish priorities, and if this will allow the bill to pass quickly, I think it will be worthwhile leaving that clause in. I understand that there are some cases almost ready to go to court to deal with that particular issue.

Senator Andreychuk: In light of your position at the Canadian Human Rights Commission, can you tell us whether clause 1.1 furthers respect for human rights in Canada or not?

Ms Falardeau-Ramsay: I do not think it is a question of human rights. It might become so, but at this moment, the question of human rights is whether or not benefits are extended to common-law, same-sex couples. If the bill is adopted as is, we will see then whether or not the concept of marriage will become a human rights issue.

Senator Andreychuk: You believe it is not now?

Ms Falardeau-Ramsay: It is not, in this particular bill.

Senator Andreychuk: Clause 1.1 does not become part of this bill?

Ms Falardeau-Ramsay: I would agree, I think, with the witness from the Justice Department, who said that it is an interpretative question. You cannot establish substantive law through an amendment to this type of bill. As far as I know, there does not exist anywhere in common law, a piece of legislation, a statute, that says, "This is marriage." The Marriage Act, in a very limited way, specifies the family links that would prevent a marriage, but I have not seen a definition of marriage anywhere. Since at the federal level we are dealing with common law issues, I do not think this particular proposed amendment would have the effect of diminishing or resolving this issue. The public discussion will still continue.

Senator Buchanan: Marriage is defined in provincial statutes.

Ms Falardeau-Ramsay: Yes, but we are dealing with federal legislation.

Senator Joyal: I read your brief, and of course listened carefully to your presentation.

[Translation]

I was trying to read between the lines.

Ms Falardeau-Ramsay: One must always try and read between the lines.

Senator Joyal: I must confess to those assembled here that I am a lawyer. You stated on page 2 that the important issue here is recognition of true equality between persons of different sexual orientations. Will the same principle of true equality, as recognized in the cases to which you referred in your submission, apply when the court is asked to provide a legal definition of marriage?

que l'article 1.1 posera peut-être des difficultés et que, si nous vivions dans un monde idéal, il ne devrait certainement pas faire partie du projet de loi. Toute de même, vous devez établir des priorités, et si cela permet que le projet de loi soit adopté rapidement, je crois qu'il vaut la peine de laisser l'article là. Il y a, paraît-il, des causes qui sont presque en voie d'être portées devant les tribunaux sur cette question particulière.

Le sénateur Andreychuk: Pourriez-vous nous dire, vous qui travaillez à la Commission canadienne des droits de la personne, si l'article 1.1 favorise le respect des droits de la personne au Canada?

Mme Falardeau-Ramsay: Je ne crois pas qu'il s'agisse d'une question de droits de la personne. Ce le sera peut-être un jour, mais pour l'instant, la question des droits de la personne consiste à savoir si certains avantages sont accordés aussi aux conjoints de fait de même sexe. Si le projet de loi est adopté tel quel, nous verrons alors si le concept de mariage devient une question relevant des droits de la personne.

Le sénateur Andreychuk: Vous croyez que ce n'est pas le cas en ce moment?

Mme Falardeau-Ramsay: Elle ne l'est pas, dans ce projet de loi particulier.

Le sénateur Andreychuk: L'article 1.1 ne devient pas une partie de ce projet de loi?

Mme Falardeau-Ramsay: Je crois bien être d'accord avec le témoin du ministère de la Justice, qui a dit qu'il s'agit d'une question d'interprétation. On ne saurait établir une règle juridique de fond par la voie d'une modification apportée à ce type de projet de loi. Autant que je sache, il n'existe nulle part en common law un texte législatif, une loi qui dit: «ceci est le mariage». La Loi sur le mariage précise, d'une façon très limitée, les liens qui empêcheraient qu'un mariage ait lieu, mais je n'ai vu nulle part de définition du mariage. Comme il s'agit, au niveau fédéral, de questions de common law, je ne crois pas que la modification particulière qui est proposée ici aurait pour effet de régler la question en tout ou en partie. Le débat public se poursuivra.

Le sénateur Buchanan: Le mariage est défini dans des lois provinciales.

Mme Falardeau-Ramsay: Oui, mais il est question ici d'une loi fédérale.

Le sénateur Joyal: J'ai lu votre mémoire et, bien sûr, j'ai écouté attentivement votre exposé.

[Français]

J'essayais de lire entre les lignes.

Mme Falardeau-Ramsay: Il faut toujours essayer de lire entre les lignes.

Le sénateur Joyal: Je suis avocat, je dois le confesser ici autour de la table. Vous dites à la page 3 que ce qui est important, c'est l'égalité véritable entre les personnes de différentes orientations sexuelles. Est-ce que ce même principe d'égalité véritable, tel qu'il a été établi dans les causes auxquelles vous réferez dans votre mémoire, s'appliquerait le jour où la cour aurait à définir ce qu'est le mariage au sens de la loi?

Ms Falardeau-Ramsay: I cannot speak for the Supreme Court and I do not have crystal ball, but judging from how the courts have dealt with social rights issues and the interpretation of section 15 in relation to section 1, I would think the likelihood of the court taking this principle into account is fairly strong.

Senator Joyal: Still on the same subject, you make the following observation on page 2 as well:

[...] prejudice against gays and lesbians is just as unacceptable in our society as prejudice against people of colour, aboriginal people, people with disabilities or women.

As I see it, when the courts recognize grounds for non-discrimination, these grounds have an absolute value. I concur with what you say in your submission, namely that discrimination of any kind against persons of colour is unacceptable.

However, rulings on the rights of persons with disabilities have been more difficult to render. Consider, for example, one case where a person with a mental disability asked to be admitted to a school, was refused by the school board and subsequently charged discrimination under the Charter. The case went before the courts, which have handed down very specific rulings in similar cases.

In the case of marriage, might the court be convinced to recognize limited access to marriage benefits under on section 1?

Ms Falardeau-Ramsay: It is very difficult to answer that question, which is somewhat academic. I am not a Supreme Court justice and I cannot speak for the members of the court. The issue raises a number of compelling arguments for people on both sides of the question. There is no easy answer to your question, because it is by no means clear and direct.

[English]

I do not want to put you in a difficult position. I know that there is a limit for the commission, and you as the president, on how much you can speak out. I just want to bring to your attention a case that I am sure your board members and people at the commission have studied very carefully. It is the judgment of the Ontario Divisional Court on *Layland and Beaulne v. Ontario Minister of Consumer and Commercial Relations, Attorney General of Canada, et al.* A judgment was rendered in 1992, two against one, maintaining the old interpretation of the act. The dissenting judge was in fact in line with the arguments that were accepted in the case, *M v. H*. If you read the reasoning of the dissenting judge in *Layland and Beaulne*, together with the reasoning followed in *M v. H*, there is a superimposition of arguments leading to the conclusions. Any lawyer who had to argue a case today would use the arguments from *M v. H* that were followed by Justice Greer to come to the conclusion that the definition of marriage should be revisited in the context of 15(1).

Mme Falardeau-Ramsay: Je peux difficilement décider pour la Cour suprême et je n'ai pas de boule de cristal, mais si nous nous fions à la façon dont la cour a abordé les questions de droit social et l'interprétation de l'article 15, par rapport à l'article 1, j'ai l'impression que la possibilité est assez forte.

Le sénateur Joyal: Dans ce contexte, toujours à la page 3, vous écrivez:

...le préjudice contre les gais et lesbiennes est tout aussi inacceptable dans notre société que le préjudice contre les Noirs, les Autochtones, les personnes handicapées ou les femmes.

D'une part, selon mon interprétation, lorsqu'un motif de non-discrimination est reconnu par les tribunaux, ce motif a une valeur absolue. Je vous suis très bien sur le sentier que vous ouvrez dans votre mémoire, à savoir qu'on ne peut plus pratiquer aucune discrimination envers les Noirs.

D'autre part, des jugements sur les droits des personnes handicapées ont été difficiles à rendre. Par exemple, il est un cas où on a plaidé la discrimination aux motifs sanctionnés par les chartes, parce qu'une personne souffrant de déficience mentale demandait à être admise dans une commission scolaire. La cause a été portée devant les tribunaux. Les tribunaux ont rendu des décisions très particulières sur des cas similaires.

En ce qui a trait au mariage, la cour pourrait-elle être amenée à reconnaître une limite à l'accès aux bénéfices du mariage sur la base de l'article 1?

Mme Falardeau-Ramsay: C'est une question à laquelle il est très difficile de répondre. Elle est peu académique. Je ne suis pas dans les souliers des juges de la Cour suprême, je peux donc difficilement répondre pour eux. La question suscite des arguments intéressants en ce sens, que certains groupes aimeraient peut-être soulever, mais il y a aussi des arguments forts allant dans l'autre sens. C'est difficile de répondre à votre question, parce qu'elle est loin d'être claire et définie.

[Traduction]

Je ne veux pas vous mettre dans le pétrin. Je sais qu'il ya des limites à ce que la Commission et vous-même, à titre de présidente, pouvez affirmer. Je souhaite simplement porter à votre attention une affaire que, j'en suis sûr, les membres de votre conseil et les gens de la Commission ont étudiée très attentivement. C'est la décision rendue par la Cour divisionnaire de l'Ontario dans l'affaire *Layland et Beaulne c. Le ministre ontarien de la Consommation et du Commerce, le Procureur général du Canada et autres*. La décision a été rendue en 1992, par deux voix contre une en faveur de l'ancienne interprétation de la loi. Le juge dissident, de fait, était d'accord avec les arguments confirmés dans l'arrêt *M. c. H.* Si vous lisez le raisonnement du juge dissident dans l'affaire *Layland et Beaulne*, et en même temps le raisonnement suivi dans *M. c. H.*, vous remarquez une superposition d'arguments qui conduisent aux conclusions tirées. Tout avocat qui serait appelé à plaider l'affaire aujourd'hui se servirait des arguments énoncés dans *M. c. H.*, que le juge Greer a suivis pour conclure que la définition de mariage devrait être revue dans le contexte du paragraphe 15(1).

For that reason, when I read your brief, I wanted to know if you believe that the sexual orientation discrimination ground is absolute on the same basis as the other grounds of discrimination. Or if, in your opinion, there were limits to it.

Ms Falardeau-Ramsay: I can tell you what the position of the commission would be. It would advocate in front of a court that there is no limitation.

Senator Joyal: I have a final question. Do you share the opinion given by the Minister of Justice and her legal adviser when they testified? Her parliamentary assistant introduced clause 1.(1) in the other place. She did not appear herself, so far as I remember from reading the transcript. It is their opinion that proposed section 1.(1), as amended, is merely of an interpretative nature. It is not substantiating a definition of marriage?

Ms Falardeau-Ramsay: Let's say that I hope that is the case. However, as I said earlier, I think that it is important that this bill go through. There is always a possibility of fighting the next fight in court.

The Chairman: Are there any further questions? If not, I thank you.

Senator Buchanan: I just want to apologize to our witnesses because I was tardy and was eating as you spoke. I heard everything you said. As a poor Nova Scotian, I have to eat when I have the chance. I was away from the meeting because I went to the March of Dimes reception.

The Chairman: Thank you very much for appearing before us.

We will move now to our next witness from REAL Women of Canada.

We have your brief, Ms Landolt, and it is being passed around the table right now.

Ms Gwendolyn Landolt, National Vice-President, REAL Women of Canada: Madam Chairman. I would like to introduce my colleague, Sophie Joannou, who is assisting me in this presentation. She is on the national executive of REAL Women of Canada.

Our organization wishes to state that we have concerns about the process by which this bill came into existence, as well as the substance of the bill. As we all know, this was rushed through Parliament with extraordinary haste. There was closure. There was a time allotment on first, second, and third reading, and very few witnesses were allowed to appear.

I would like to thank the Chairman for graciously allowing us to appear here. I know there is a shortage of time, but we are very deeply concerned that a bill of such revolutionary implications not be rushed through without due consideration.

Pour cette raison, à la lecture de votre mémoire, je voulais savoir si vous croyez que la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle constitue un motif absolu au même titre que les autres motifs de discrimination. Sinon, selon vous, si cela comporte des limites.

Mme Falardeau-Ramsay: Je peux vous dire quelle serait la position de la commission. Elle alléguerait devant un tribunal qu'il n'y a aucune limite.

Le sénateur Joyal: J'ai une dernière question à poser. Êtes-vous d'accord avec l'avis énoncé par la ministre de la Justice et son conseiller juridique durant leur déposition? Son adjoint parlementaire a déposé le paragraphe 1(1) à l'autre endroit. Elle n'y était pas elle-même, si je me rappelle bien ce que j'ai lu dans la transcription. Ils sont d'avis que le paragraphe 1(1) proposé, tel que modifié, a seulement une nature interprétative. Ce ne serait pas une modification de fond qui vient définir le mariage?

Mme Falardeau-Ramsay: Disons que j'espère que c'est le cas. Tout de même, comme je l'ai dit plus tôt, je crois qu'il importe que ce projet de loi soit adopté. Il y a toujours la possibilité de mener le prochain combat devant les tribunaux.

La présidente: Y a-t-il d'autres questions? Sinon, je vous remercie.

Le sénateur Buchanan: Je tiens à m'excuser auprès de nos témoins: je suis arrivé en retard et j'ai mangé pendant que vous parliez. J'ai entendu tout ce que vous avez dit. Étant un pauvre néo-écossais, je dois manger lorsque j'en ai l'occasion. J'ai été absent de la réunion parce que je me trouvais à la réception organisée pour la Marche des dix sous.

La présidente: Merci beaucoup d'être venu témoigner devant nous.

Nous allons maintenant accueillir notre prochain témoin, qui provient de l'organisation REAL Women of Canada.

Madame Landolt, nous avons votre mémoire, qui circule actuellement autour de la table.

Mme Gwendolyn Landolt, vice-présidente nationale, REAL Women of Canada: Madame la présidente, je vous présente ma collègue, Sophie Joannou, qui m'aidera à présenter cet exposé. Elle siège au conseil d'administration national de REAL Women of Canada.

Notre organisation tient à affirmer que nous nourrissons des inquiétudes quant à la façon dont ce projet de loi est né, ainsi qu'au fond du texte. Comme nous le savons tous, le gouvernement l'a fait passer au Parlement à toute vapeur. Et a employé la clôture. Le temps de parole a été limité à la première, à la deuxième et à la troisième lecture, et très peu de témoins ont obtenu la permission de comparaître.

Nous tenons à remercier la présidente d'avoir l'obligeance de nous permettre de comparaître ici. Je sais que le temps court, mais cela nous inquiète énormément qu'un projet de loi qui comporte des conséquences proprement révolutionnaires soit passé en revue à toute vapeur, sans l'examen qui s'impose.

In this regard, Minister of Justice Anne McLellan said that she would like to see considerable deliberation on the ramifications, politically, socially, and economically. It has not occurred. Instead, this bill has been rushed through, and unfortunately the Canadian public has little knowledge of it and little time in which to respond. The members of the House of Commons tell me that they have had more mail, e-mail, and phone calls on Bill C-23 than they have had on any other piece of proposed legislation that has been brought to the House. They say there was even more response than to the famed gun registry bill, which certainly arouses Canadian passions.

They say that they have never had a bill cause so much public reaction, even though it was not publicized. Over 90 per cent of the people responding have raised objections to Bill C-23, so we are very concerned that this was being brought forward so rapidly. People have raised objections, therefore it must involve serious issues.

According to the Minister of Justice, the bill was supposedly drafted as a response to recent court decisions. A review of these cases, however, is most interesting. It indicates that the bill, which amends 68 federal statutes, is based not so much on these court decisions, but rather, incredibly — with all due respect — on a misrepresentation of these court cases.

It is argued that the bill is in response to a need to bring fairness and equality to homosexual and lesbian relationships, based on the court decisions. It is highly significant, however, to all the lawyers here, that the court did not provide any specific remedy in these decisions. The Justice Department has elected to undertake the most sweeping legislation possible. The Minister of Justice had many different options, which I could go through later if you wish, but instead she has introduced Bill C-23, which completely changes the situation in Canada. She had other options, less dramatic and less revolutionary.

It is also highly significant that in all the previous court cases dealing with this issue, there has never been any evidence introduced in court to prove that there is actual discrimination against homosexuals and lesbians. The very important leading case of *MacKay v. Manitoba* established that it is fundamental to changes in Canadian law that they should be made on a substantial evidentiary basis. However, in *Haig and Birch*, a decision of the Ontario Court of Appeal in 1992, and in *Rosenberg*, a decision of the Ontario Court of Appeal in 1998, no evidence was ever introduced to prove that homosexuals suffered discrimination. In fact, in the *Rosenberg* case, it was most intriguing that the evidence introduced in court was just to the contrary. There had been no discrimination against homosexuals under the impugned legislation — the Income Tax Act. In fact, people living in a homosexual relationship received the same benefits under the impugned legislation as those living in a married relationship.

À cet égard, la ministre de la Justice, Anne McLellan, a affirmé qu'elle souhaiterait qu'il y ait des délibérations considérables sur les conséquences politiques, sociales et économiques de la chose. Cela ne s'est pas produit. Plutôt, le projet de loi a été passé à toute vapeur, et malheureusement, les Canadiens en savent peu de chose et disposent de peu de temps pour réagir. Les députés de la Chambre des communes me disent qu'ils ont reçu, en rapport avec le projet de loi C-23, des lettres, des messages de courriel et des appels téléphoniques plus nombreux que pour tout autre projet de loi qui a été déposé à la Chambre. Ils affirment que la réaction a été encore plus grande même que celle qu'avait suscitée le fameux projet de loi sur l'enregistrement des armes à feu, qui a certainement attisé les passions des Canadiens.

Ils disent n'avoir jamais vu un projet de loi causer une telle réaction dans le public, même s'il n'y a pas eu de publicité à son sujet. Plus de 90 p. 100 des gens qui répondent soulèvent des objections à l'égard du projet C-23; cela nous inquiète donc beaucoup qu'il passe par la filière si rapidement. Des gens ont soulevé des objections; il doit donc s'agir de questions graves.

Selon la ministre de la Justice, le projet de loi aurait été rédigé en réaction à des décisions récentes des tribunaux. Par contre, l'étude des affaires en question se révèle fort intéressante. Elle indique que le projet de loi, qui vient modifier 68 lois fédérales, repose non pas tant sur les décisions judiciaires en question, mais plutôt, et cela est incroyable — avec tout le respect que je vous dois — sur une interprétation erronée des décisions en question.

On fait valoir que le projet de loi vise à instaurer une certaine équité pour les relations homosexuelles et lesbiennes, compte tenu des décisions rendues par les tribunaux. Il est tout à fait révélateur, tout de même, pour tous les avocats qui se trouvent ici, que le tribunal n'ait pas prévu de recours particulier dans les décisions en question. La ministre de la Justice a entrepris d'adopter le projet de loi le plus large possible. La ministre de la Justice disposait de nombreuses options différentes, que je passerai en revue avec vous plus tard, si vous le souhaitez, mais elle a plutôt déposé le projet de loi C-23, qui transforme complètement la situation au Canada. Elle disposait d'autres options, moins radicales, moins révolutionnaires.

De même, il est très révélateur que dans toutes les affaires judiciaires précédentes où il a été question de cela, aucun élément de preuve n'a jamais été déposé pour démontrer qu'il y a effectivement discrimination à l'endroit des homosexuels et des lesbiennes. L'arrêt fondamental *MacKay c. Le Manitoba* a établi que, fondamentalement, pour modifier le droit canadien, il faut faire reposer ces arguments sur une preuve substantielle. Toutefois, dans l'arrêt *Haig et Birch*, décision de la Cour d'appel de l'Ontario rendue en 1992, et dans *Rosenberg*, décision de la Cour d'appel de l'Ontario rendue en 1998, aucun élément de preuve n'a été déposé pour démontrer que les homosexuels subissaient de la discrimination. De fait, dans l'affaire *Rosenberg*, il est très intéressant de constater que la preuve déposée devant le tribunal démontrait tout à fait l'inverse. Il n'y avait eu aucune discrimination envers les homosexuels sous le régime de la loi visée — la Loi de l'impôt sur le revenu. De fait, les gens vivant une union homosexuelle avaient droit, selon la loi visée, aux mêmes avantages que les personnes mariées.

In a lower court, in the very famous *Vriend v. Alberta* case, Madam Justice Anne Russell realized there was no evidence to show that homosexuals were in fact discriminated against, so she decided to apply the principle of "judicial notice" that discrimination existed. Of course, that was an improper application of the proposition of judicial notice as set out in the book by former Supreme Court Justice Sopinka. However, it did not apply because judicial notice could not be used in that case. In each of the above cases, as well as in the recent Supreme Court of Canada case, the federal Attorney General avoided the significant lack of evidence of discrimination by merely conceding that discrimination did occur, never arguing section 15 of the Charter on equality, and instead relying only on section 1. Only a very limited argument was ever put forward. However, the Supreme Court of Canada in *M v. H* viewed this concession by the Attorney General with great disfavour. Mr. Justice Gonthier pointed out that the court looks with disfavour on situations where concessions are made, and that there should, in fact, be a full and complete argumentation. In summary, it would appear that the court decisions on the alleged discrimination against homosexuals are not based on evidentiary facts.

We realize that homosexual activists claim that they suffer discrimination. They always tell us about the higher rate of suicide among homosexuals. In fact scientific studies have not shown that. It has been quite to the contrary, and again I refer you to the studies on page 4. Further, the best studies of discrimination in Canada come from the Hate Crime Units in Ottawa, Toronto, and Winnipeg. They find that most hate crimes in Canada are on the basis of anti-Semitism and racism. There are very few instances of crimes against homosexuals or sexual orientation discrimination. In metropolitan Toronto, which has the highest homosexual population in Canada, the number of people alleging discrimination on the basis of sexual orientation was 16. According to the Hate Crime Unit in Toronto, that number has gone down to 10, 9, and keeps going down rather than up.

As you can see on page 5, there are surprisingly limited numbers of hate crimes where charges have been laid in the largest city in Canada. Now each one of those is obviously a concern to all of us, but it is really quite minimal when you consider the number of offences overall — breaking and entering, for example, and others.

Our main concern is not only that the courts have acted arbitrarily, without any evidentiary basis on which to proceed, but that they have made a fundamental change in society. Bill C-23 is pretending to solve a problem based on the court cases where there is simply no evidence to that effect.

À un échelon inférieur, dans la très célèbre affaire *Vriend c. l'Alberta*, Mme la juge Anne Russell a réalisé qu'aucun élément de preuve ne venait démontrer que les homosexuels faisaient effectivement l'objet d'une discrimination; elle a donc décidé d'appliquer le principe de la «connaissance d'office» pour établir qu'il y avait discrimination. Bien sûr, il s'agit d'une application abusive de la notion de connaissance d'office telle qu'elle est établie dans le livre de l'ancien juge de la Cour suprême Sopinka. Toutefois, cela ne s'appliquait pas, car le principe de la connaissance d'office ne pourrait être utilisée dans ce cas-là. Dans chacune des affaires citées plus haut, de même que dans la décision récente rendue par la Cour suprême du Canada, la Procureure générale fédérale a fait fi de l'important manque de preuves de discrimination en admettant simplement qu'il y avait eu discrimination, sans jamais invoquer l'article 15 de la Charte à propos de l'égalité. Plutôt, elle n'a invoqué que l'article premier. Le tribunal n'a eu droit qu'à un argument très limité. Tout de même, la Cour suprême du Canada, dans l'affaire *M. c. H.* voit cette concession de la part de la Procureure générale sous un très mauvais jour. M. le juge Gonthier souligne que le tribunal voit d'un oeil défavorable les situations où des concessions sont faites, alors qu'il y aurait dû y avoir une argumentation complète. En bref, il semble que les décisions des tribunaux à propos des cas allégués de discrimination à l'endroit des homosexuels ne reposent pas sur des faits bruts.

Nous sommes conscientes du fait que les activistes homosexuels prétendent subir de la discrimination. Ils nous parlent toujours du taux de suicide plus élevé chez les homosexuels. Dans les faits, les études scientifiques ne confirment pas cela. C'est tout le contraire, et, encore une fois, je vous reporte aux études dont il est question à la page 4. Par ailleurs, les meilleures études réalisées sur la discrimination au Canada proviennent des services de lutte aux crimes haineux à Ottawa, à Toronto et à Winnipeg. Ceux-ci constatent que la plupart des crimes haineux commis au Canada ont pour motivation l'antisémitisme et le racisme. Il existe très peu de cas de crimes commis à l'endroit des homosexuels ou de discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. Dans la région métropolitaine de Toronto, qui présente la population homosexuelle la plus élevée qui soit au Canada, le nombre de personnes prétendant avoir subi une discrimination fondée sur l'orientation sexuelle s'élevait à 16. Selon le service de lutte aux crimes haineux à Toronto, le nombre est passé à 10, à 9, puis continue de baisser.

Comme on le voit à la page 5, il y a un nombre étonnamment faible de crimes haineux qui ont donné lieu à des accusations dans la plus grande ville du Canada. Bon, chacune de ces affaires nous préoccupe évidemment tous, mais c'est vraiment très minime si on envisage le nombre global d'infractions — les vols par effraction, par exemple, et le reste.

Ce qui nous préoccupe d'abord, ce n'est pas que les tribunaux aient agi de manière arbitraire, sans fonder leur décision sur des éléments de preuve, mais qu'ils ont apporté une modification fondamentale au sein de la société. Le projet de loi C-23 prétend résoudre un problème à partir de décisions judiciaires qui, simplement, ne reposent sur aucune preuve.

Under this bill, any difference between the legally married man and woman and others has been lost, so we now have no protection of the traditional family. It has always been the social policy of Canada to encourage people to enter into a legal marriage. We have had that social policy because legally married couples have certainly been shown by Statistics Canada, and by many studies, to raise children more securely. That is why government social policy has always given special benefits to legally married people, so that children would be protected. It is only from a legally married couple of a man and a woman, or from a common-law relationship of a man and a woman — opposite-sex couples — that children are born. Without that, there simply is no future for this country. We need more children to be born, so our social policies, since time immemorial, have attempted to encourage the birth of more children by giving special benefits to legally married couples. Children will then have security.

Same-sex unions, however, by their very nature, cannot make this contribution. Why are they receiving the benefits when they are not making this very vital contribution?

We would like to suggest that society and relationships have different roles. A married couple has one role. It is up to them whether they have children or not, but they have the capacity to enter into marriage. That is why legal marriage is of such vital importance to society, and why it is governed by a contract — a state-ordered agreement. It can only be broken by an act of a court through divorce, because marriage is regarded as a serious responsibility for society.

In fact, legal marriage is a public commitment. It is a contribution to the good of society, whereas other relationships, whether they are gay or lesbian, are private relationships that cannot make this contribution. Though some homosexuals do have children, it is important and significant that the children come from outside that relationship. The homosexual relationship cannot produce the child, and if there is a child, it came from another couple outside of the relationship in question.

Simply put, different associations or groups serve different purposes in society. The traditional family has a unique and important role to play — a role that is good for children and good for society. This role is strikingly different from that of same-sex partnerships and other arrangements. In this regard, it is vitally important to note that the Supreme Court of Canada in 1995, in *Egan and Nesbit*, upheld the special and unique role of marriage and stated that it is not discriminatory to provide special benefits for a legally married, heterosexual couple, since their relationship is the fundamental social unit in society.

Si ce projet de loi est adopté, toute distinction qui existe entre l'homme et la femme mariés devant la loi et d'autres disparaît, de sorte que plus rien ne protège la famille traditionnelle. Le Canada a toujours eu pour politique sociale d'encourager les gens à se marier devant la loi. C'est une politique sociale que nous avons eue parce que les couples mariés — et Statistique Canada le démontre certainement, tout comme un grand nombre d'autres études — élèvent les enfants dans un contexte plus sûr. C'est pourquoi la politique sociale du gouvernement a toujours prévu des avantages spéciaux pour les gens mariés devant la loi, de sorte que les enfants puissent être protégés. C'est seulement d'un homme et d'une femme mariés devant la loi ou encore d'un homme et d'une femme vivant une union de fait — les conjoints de sexe opposé — que naissent des enfants. Sinon, il n'y a simplement pas d'avenir pour notre pays. Nous avons besoin que plus d'enfants naissent, si bien que nos politiques sociales, depuis des temps immémoriaux, essaient de favoriser la naissance du plus grand nombre d'enfants en accordant des avantages spéciaux aux couples mariés devant la loi. Les enfants ont alors une plus grande sécurité.

Les couples de même sexe, de par leur nature même, ne peuvent toutefois pas apporter une telle contribution. Pourquoi ont-ils droit à des avantages alors qu'ils n'apportent pas cette contribution tout à fait vitale?

Nous faisons valoir que la société et les relations entre humains n'ont pas le même rôle. Le couple marié a un rôle. Il lui appartient de déterminer s'il veut des enfants ou non, mais il a tout de même la capacité de contracter un mariage. C'est pourquoi le mariage devant la loi a une telle importance pour la société, et c'est pourquoi il est régi par un double contrat — une entente contractée devant l'État. La seule rupture qui puisse être confirmée passe par l'intervention d'un tribunal, par la voie du divorce, le mariage étant considéré comme une responsabilité importante pour la société.

De fait, le mariage devant la loi est un engagement public. C'est une contribution au bien public alors que d'autres unions, qu'il s'agisse de gais ou de lesbiennes, relèvent du domaine privé et ne peuvent apporter cette contribution. Certains homosexuels ont bien des enfants, mais il est important et révélateur de savoir que les enfants en question ne peuvent provenir de leur union. L'union homosexuelle ne peut produire d'enfants et, si enfant il y a, celui-ci provient d'un autre couple en dehors de l'union en question.

En termes simples, les associations ou groupes différents servent des fins différentes au sein de la société. La famille traditionnelle a un rôle unique et important à jouer — rôle qui est bon pour les enfants et bon pour la société. Ce rôle est tout à fait différent de celui des unions entre personnes de même sexe et d'autres formes d'union. À cet égard, il est indispensable de noter que la Cour suprême du Canada, dans l'arrêt *Egan et Nesbit*, a confirmé en 1995 le rôle spécial et unique du mariage et affirmé qu'il n'est pas discriminatoire de prévoir des avantages spéciaux pour le couple hétérosexuel qui est marié devant la loi, car son union constitue la cellule sociale fondamentale dans la société.

The Supreme Court of Canada also stated that not only does a married heterosexual couple have the ability to procreate and nurture children, but it also anchors other social relationships and other aspects of society. The majority decision, written by Mr. Justice Gerard La Forest stated:

...suffice to say that marriage has from time immemorial been firmly grounded in our legal tradition...

Moreover, this position reflects a long-standing tradition of English and Canadian law, as well as European law. All the world's major religions recognize the concept that traditional marriage should involve only the union of a man and a woman. This is a basic tenet of all the major religious communities that make up the multicultural heritage of Canada. Yet Bill C-23 fails to make this distinction, and in fact is in direct contradiction to the Supreme Court of Canada's decision in *Egan and Nesbit*.

Further, the Minister of Justice has specifically stated, interestingly enough, that *M v. H* was the decision upon which she based Bill C-23. However, it is extremely significant again that *M v. H* dealt with financially interdependent individuals, that is, private individuals, and a funding agreement between them. That is not the case with Bill C-23. Bill C-23 is totally different because it is saying that taxpayers' money will go to individuals heretofore not in receipt of such funding. In fact Bill C-23 purports to amend the Old Age Security Act, which was the very subject before the Supreme Court in the *Egan* case, in which the court said it was not discriminatory to provide special funding to legally married couples.

The court made it clear that the situation in *Egan*, which dealt with public funds paid out to people, as Bill C-23 will do, is totally different from *M v. H*, which dealt with a private matter between two individuals.

Another difficulty with Bill C-23 is that it fails to include a definition of "conjugal relationships." Bill C-23 extends marriage benefits to any two people who live together for one year in a conjugal relationship. However, there is no definition of the word "conjugal," which is central and key to this proposed legislation.

Since the question of conjugality is the central point in Bill C-23, it should be determined by Parliament, whose duty it is to represent the public, and not by the appointed, unaccountable, and unrepresentative courts.

We all know that no definition of the expression "conjugal relationship" is provided in this bill. This means that the courts will ultimately be required to define its meaning. In this regard, contrary to statements made by some that the court in *M v. H* has already settled the issue of conjugality, in fact a careful reading of the case would indicate otherwise. The only judge in *M v. H* who

La Cour suprême du Canada a aussi déclaré que non seulement le couple hétérosexuel marié a la capacité de procréer et d'élever des enfants, mais qu'il est le pivot d'autres relations sociales et d'autres aspects de la société. Selon la décision rendue majoritairement par la Cour et rédigée par M. le juge Gérard La Forest:

... Qu'il suffise de dire que le mariage est depuis des temps immémoriaux fermement enraciné dans notre tradition juridique.

Qui plus est, cette position reflète une tradition de longue date en droit anglais et canadien, aussi bien qu'en droit européen. Toutes les grandes religions du monde admettent que le concept de mariage traditionnel entraîne seulement l'union d'un homme avec une femme. C'est un précepte de base de toutes les grandes confessions religieuses qui composent l'héritage multiculturel du Canada. Néanmoins, le projet de loi C-23 omet cette distinction et, de fait, contredit directement la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Egan et Nesbit*.

Par ailleurs, la ministre de la Justice a affirmé expressément — et c'est assez intéressant — que c'est sur l'arrêt *M. c. H.* qu'elle s'est fondée pour établir le projet de loi C-23. Toutefois, et c'est un fait extrêmement révélateur, encore une fois, l'arrêt *M. c. H.* traite de personnes financièrement interdépendantes, c'est-à-dire de simples particuliers, et d'un accord de financement qui les lie. Ce n'est pas le cas du projet de loi C-23. Le projet de loi C-23 est tout à fait différent, car il affirme que l'argent du contribuable ira à des personnes qui, auparavant, ne recevaient pas de tels fonds. De fait, le projet de loi C-23 est censé modifier la Loi sur la sécurité de la vieillesse, soit l'objet même de l'affaire *Egan* qui s'est retrouvée à la Cour suprême où le tribunal a déclaré qu'il n'était pas discriminatoire de prévoir des fonds spéciaux pour des couples dûment mariés.

La Cour a établi sans équivoque que la situation dont il était question dans l'affaire *Egan*, qui portait sur un cas de deniers publics versés à des gens, comme ce sera le cas pour le projet de loi C-23, est tout à fait différente de celle de l'affaire *M. c. H.* qui traite d'une question privée intervenant entre deux particuliers.

Autre difficulté que pose le projet de loi C-23: il ne définit pas le terme «relations conjugales». Le projet de loi C-23 applique les avantages propres au mariage à n'importe quel couple dont les membres ont vécu ensemble pendant un an dans une relation conjugale. Toutefois, il ne définit aucunement le terme «conjugal», élément central, élément clé du texte de loi proposé.

Comme la question de la relation conjugale est au coeur même du projet de loi C-23, elle devrait être déterminée par le Parlement, dont le devoir consiste à représenter le public, à l'inverse des tribunaux, qui se composent de juges non élus, qui ne représentent pas le peuple et qui ne sont pas responsables envers ce dernier.

Nous savons tous qu'il ne se trouve aucune définition de l'expression «relations conjugales» dans ce projet de loi. Cela veut dire que les tribunaux, en dernière analyse, seront tenus de définir cela. De ce point de vue, contrairement aux affirmations de certains selon lesquelles le tribunal, dans l'affaire *M. c. H.* a déjà réglé la question des relations conjugales, une lecture attentive de

specifically dealt at length with the issue of conjugality was Mr. Justice Cory. Two other judges, Mr. Justice Iacobucci and Mr. Justice Major, supported his conclusions but did not discuss the issue.

Interestingly, Mr. Justice Cory gave as his reference a decision of the Ontario District Court back in 1980 that dealt only with heterosexual couples. He was trying to extrapolate from a decision made many years before dealing with heterosexual relationships and apply it to this. He cited no other cases because there simply are no others that deal with the word "conjugality" in the Canadian legal system.

It is noted, however, that in the decision in *M v. H* by Mr. Justice Cory on the question of conjugality, he was supported by Madam Justice L'Heureux Dubé, Madam Justice McLachlin, Mr. Justice Iacobucci, and Mr. Justice Binnie, but the decision was not based on the meaning of conjugality. That was not the issue. The majority decision was not based on whether homosexual couples live in a conjugal relationship, but rather solely on the interpretation of the purpose of section 29 of the Ontario Family Law Act. The majority concluded that the purpose of that section was to get people off welfare. The fact that Mr. Justice Cory mentioned conjugality in passing is what we would call in law *obiter dicta*, not relevant to the actual decision.

Again, we have looked at the word "conjugal" in the dictionary, we have looked in *Black's Law Dictionary*, and in every case it refers to the fact that marriage means sexuality. There is the connotation of sexuality. Therefore, if two homosexuals or two lesbians live together and have sex for a period of one year, they are entitled to benefits. The question one must ask, however, is what has sex to do with anything? It is not the issue. The issue is that you give benefits to encourage people to enter into marriage; you do not give them on the basis of sexuality, which is what Bill C-23 is doing.

We would also like to point out that Bill C-23 is extraordinarily discriminatory in that it totally ignores other types of economic dependency relationships. These non-sexual arrangements are also binding in commitment and love. However, these people are not receiving benefits. Why? It is because they do not engage in sex.

What has sex to do with anything? You can have a mother and a son who have lived together for many years, you can have a grandchild looking after a grandparent, or you can have two brothers or two friends living together. I know of sisters who have lived together for 40 years, are totally dependent on each other, yet they will receive no benefits under this bill. Having sex for one year entitles gays or lesbians to full and complete benefits.

l'arrêt en question donne à penser autre chose. Le juge Corey est le seul à avoir traité en profondeur la question des relations conjugales dans l'affaire *M. c. H.* Les autres juges, c'est-à-dire MM. les juges Iacobucci et Major, ont appuyé ses conclusions, sans toutefois s'étendre sur la question.

Fait intéressant, M. le juge Corey a donné pour référence une décision de la Cour du district de l'Ontario remontant à 1980 et ne portant que sur les couples hétérosexuels. Il a tenté d'extrapoler à partir d'une décision rendue bien des années avant, au sujet d'unions hétérosexuelles, et d'appliquer cela à la question en litige. Il n'a cité aucune autre affaire, car il n'y en a simplement pas d'autres qui traitent du terme «relations conjugales» en droit canadien.

Notons toutefois que la décision rendue par M. le juge Corey dans *M. c. H.* à propos des relations conjugales bénéficiait des appuis de Mme la juge L'Heureux-Dubé, de Mme la juge McLachlin, de M. le juge Iacobucci et de M. le juge Binnie, même si la décision ne se fondait pas sur la signification du terme. Ce n'était pas là la question. La décision rendue majoritairement était fondée non pas sur le fait de savoir si les couples homosexuels vivent une relation conjugale, mais plutôt, uniquement, sur l'interprétation faite de l'objet de l'article 29 de la Loi sur le droit de la famille de l'Ontario. La majorité a conclu que le but de cet article consistait à faire en sorte que les gens cessent de dépendre de l'aide sociale. Le fait que M. le juge Corey ait mentionné les relations conjugales en passant est ce que l'on appelle en droit *obiter dictum*, c'est-à-dire que c'est une remarque incidente.

Encore une fois, nous avons vérifié le terme «conjugal» dans le dictionnaire, nous avons regardé dans le *dictionnaire de droit Black*. Dans tous les cas, le mariage suppose des relations sexuelles. Il y a là connotation de sexualité. Par conséquent, si deux homosexuels et deux lesbiennes vivent ensemble et ont des rapports sexuels pendant un an, ils ont droit aux avantages prévus. La question qu'il faut se poser, toutefois, est la suivante: les rapports sexuels ont-ils quoi que ce soit de pertinent dans cette affaire? Ce n'est pas cela la question. La question, c'est de savoir s'il faut accorder des avantages pour encourager les gens à contracter mariage; on n'accorde pas d'avantages en fonction des rapports sexuels, comme le ferait le projet de loi C-23.

Nous voudrions aussi souligner que le projet de loi C-23 est extraordinairement discriminatoire au sens où il fait fi totalement des autres types d'union économiquement dépendantes. Les unions non sexuelles dont il est question ici supposent également engagement et amour. Toutefois, les gens en question n'ont pas droit à des avantages. Pourquoi? C'est parce qu'ils n'entretiennent pas de rapports sexuels?

Qu'est-ce que le sexe a à voir avec tout cela? Une mère et son fils peuvent vivre ensemble pendant nombre d'années, un petit-enfant peut s'occuper d'un grand-parent, deux frères et deux amis peuvent bien vivre ensemble. Je connais moi-même des soeurs qui vivent ensemble depuis 40 ans et qui sont entièrement dépendantes l'une de l'autre, mais elles n'ont droit à aucun avantage dans l'application de ce projet de loi. Le fait d'avoir des relations sexuelles pendant un an permet aux gais ou aux lesbiennes d'avoir des avantages complets.

This proposed legislation is deeply troubling to us. Moreover, according to the federal government, there are no accurate figures on the number of same-sex couples living together. Nor is it certain how many of them will actually apply for benefits under Bill C-23. It is difficult to understand, therefore, how the Justice Department and Mr. Martin can assert that this bill will not cost taxpayers any money. The fact is the government does not have any estimate of how many couples will qualify for benefits, and therefore does not have any estimate of how much this will cost the taxpayers. It is unconscionable that the government is putting forward proposed legislation without first undertaking a fiscal analysis of the implications.

Moreover, it is a concern that these proposed benefits under Bill C-23 are to be administered by the Department of Human Resources Development, which should trouble anyone, in view of what has been happening there. It should also be a concern that we do not know how much is involved. We do not even know how many people will apply.

Because the government cannot look into bedrooms to find out who is having sex and who is not, it means that any two people living together will be able to apply for benefits, and there is no way we will know whether or not they are conforming to Bill C-23. This is what is so troubling. How many people will allege that they are homosexuals or lesbians in order to receive this tremendous banquet of benefits? It is a very simple thing, because no one will check. It does not happen that way. It seems to me, therefore, that we are opening ourselves to a great chasm in taxpayers' money.

Also, I think it is important to note that clause 2 of Bill C-23 contradicts the public's view, and I refer to a Department of Justice poll in June 1999 that found that 67 per cent of Canadians support an extension of benefits based not on spousal relationships, but on economic dependency. However, they also said that if benefits are provided to same-sex couples, then it is very important that the definition of marriage as being between a man and a woman be retained. Of course, that is the view of Parliament as of June 8, 1999, that marriage is defined as being between one man and one woman.

I note the previous speakers here were asking whether introducing clause 1.1 will have any effect on marriage. As a lawyer, I would say absolutely none. Clause 1.1 is merely a cosmetic treatment, saying this does not apply to a legal marriage. I understand it was put in to get more of the Liberal backbenchers to vote for this bill, because there was such grave concern that it would affect marriage. I would have to agree that clause 1.1 has little legal merit and I am not alone in saying that. I know the very prominent Toronto law firm of Stikeman and Elliott has also stated that this clause will have no legal significance.

Ce projet de loi nous semble profondément troublant. Tout de même, de plus, selon le gouvernement fédéral, il n'existe pas de dénombrement exact des couples de même sexe qui vivent ensemble. On ne sait pas non plus combien d'entre eux vont demander des avantages en vertu du projet de loi C-23. Il est donc difficile de comprendre que le ministère de la Justice et M. Martin puissent affirmer que le projet de loi ne coûtera rien aux contribuables. Le fait est que le gouvernement n'a pas d'estimation du nombre de couples qui auront droit aux avantages, et par conséquent, ne peut estimer la somme qui sera exigée du contribuable. Il est tout à fait inacceptable que le gouvernement mette de l'avant un projet de loi sans d'abord procéder à une analyse financière des conséquences qu'il comporte.

Par ailleurs, on se préoccupe du fait que les avantages proposés dans le projet de loi C-23 soient administrés par le ministère du Développement des ressources humaines, ce qui est de nature à troubler n'importe qui, compte tenu de ce qui se passe au sein de cette organisation. Nous devrions être préoccupés aussi par le fait que les sommes en jeu restent indéterminées. Nous ne savons même pas combien de gens présenteront une demande.

Comme le gouvernement ne peut épier les gens dans les chambres à coucher pour savoir qui couche avec qui, cela veut dire que deux personnes quelconques, à condition qu'elles vivent ensemble, pourront demander des avantages et il n'y a aucune façon de savoir si elles respectent le projet de loi C-23 ou non. C'est ce qui est si troublant. Combien de gens vont affirmer qu'ils sont homosexuels ou lesbiennes pour avoir droit à cette superbe brochette d'avantages? C'est une chose très simple, personne ne viendra vérifier. Ce n'est pas de cette façon qu'il faut faire les choses. Il me semble donc que nous mettons le contribuable devant un grand gouffre financier.

De même, je crois qu'il importe de noter que l'article 2 du projet de loi C-23 contredit l'avis du public, et je me reporte à un sondage réalisé par le ministère de la Justice en juin 1999, selon lequel 67 p. 100 des Canadiens sont en faveur de l'idée d'appliquer désormais des avantages non pas à des unions de fait, mais plutôt à des unions fondées sur une dépendance économique. Toutefois, ils affirment que si les avantages en question sont consentis à des couples de même sexe, alors il est très important que la définition de mariage — l'union entre un homme et une femme — soit préservée. Bien sûr, c'est le point de vue du Parlement en date du 8 juin 1999: que le mariage est défini comme étant l'union entre un homme et une femme.

Je remarque que les témoins précédents ont demandé si l'introduction de l'article 1.1 aurait un effet quelconque sur le mariage. En tant qu'avocate, je dirais: absolument aucun. L'article 1.1 n'est qu'un accommodement cosmétique, c'est-à-dire qu'il ne s'applique pas au mariage dûment contracté. Je crois savoir qu'on l'a mis là pour obtenir les appuis des députés libéraux de l'arrière-ban à l'égard du projet de loi, les gens étant inquiets que cela touche le mariage. Je suis d'accord pour dire que l'article 1.1 a peu de mérite sur le plan juridique, et je ne suis pas la seule à le dire. Je sais que la très importante étude de Stikeman et Elliott, de Toronto, a affirmé elle aussi que cet article n'avait aucune signification juridique.

Bill C-23, in its pith and substance — and this is our grave concern — will not protect, but rather destroy traditional marriage, because it provides that all the benefits of marriage will be given to non-marital relationships. Marriage and family, therefore, are rendered meaningless in public policy by this proposed legislation. In fact it sets the stage for legalizing same-sex marriages, and there can be no doubt that that is the object of the homosexual activists who pushed for this bill. In the February 18, 2000 edition of their newspaper, *XTRA*, we are told that the Ottawa-based homosexual lobby group EGALE, and the Foundation for Equal Families, are “pledged to continue to fight for the right to marry.” This was echoed by NDP MP Svend Robinson in the same paper.

Further, I should like to mention that, when our organization appeared before the House of Commons Standing Committee on Justice in regard to Bill C-23, Mr. Robinson, a member of that committee, confirmed very clearly that the whole objective of Bill C-23 was to open the doors to legal marriage. This same objective was expressed by one of the people on the panel with us, from the Fédération des femmes du Québec, who also said quite spontaneously that this bill will help them do it.

Further, as you will recall, one of your own witnesses, Mr. David Corbett, who is legal counsel for the Foundation for Equal Families, appeared before this committee on May 18 and stated:

Our sense is that Parliament will leave this (the definition of legal marriage) to the courts because it is a contentious issue.

We have told the justice ministry that they have given us an easy target now and a clear motivation to commence a marriage lawsuit. I am quite certain that it will be commenced by someone over the course of the next 12 to 18 months.

He was wrong in that. The legal challenges have already been mounted in the province of Ontario.

Ms McLellan protests to the contrary. In this proposed legislation, she has abandoned the traditional legal definition of marriage. Bill C-23 eliminates, for all practical purposes, the traditional understanding of marriage, and the granting of the right of marriage to homosexual and lesbian couples remains but a formality for the courts. That is the unfortunate ramification of this.

In conclusion, we say that Bill C-23 is highly discriminatory. It is not in accordance with the views of the majority of Canadians. It appears to be a response to the demands of only a small special-interest group, supported by the Justice Department, and of course, this government. Bill C-23 effectively eliminates the traditional understanding and meaning of marriage. This has been upheld by all the religions of Canada — Muslim, Hindu, all of them. Moreover, the bill opens the door to what has clearly already begun — the final court challenge to allow homosexual and lesbian couples to enter into a legal marriage. As we say,

Le projet de loi C-23, dans son essence même — et c'est ce qui nous préoccupe au plus haut point — servira non pas à protéger, mais plutôt à détruire le mariage traditionnel, car il prévoit que tous les avantages propres au mariage seront désormais consentis à d'autres formes d'union. Le mariage et la famille perdent donc tout leur sens dans la politique publique qu'énonce ce projet de loi. De fait, cela prépare la voie à la légalisation des mariages entre homosexuels, et il ne peut y avoir aucun doute que c'est là l'objectif des activistes homosexuels qui ont milité en faveur de ce projet de loi. Dans l'édition du 18 février 2000 du journal *XTRA*, nous apprenons que le groupe de pression EGALE, d'Ottawa, et la Fondation en Faveur de l'Égalité des Familles ont promis de poursuivre le combat en faveur du droit au mariage, ce que reprend le député du NPD, Svend Robinson, dans le même journal.

J'aimerais mentionner le fait que, au moment où notre organisation a comparu devant le Comité permanent de la justice de la Chambre des communes concernant le projet de loi C-23, M. Robinson, membre du comité en question, a confirmé sans équivoque que le projet de loi C-23 visait tout à fait à ouvrir la voie au mariage dûment légal des homosexuels. Une des personnes qui figuraient dans notre groupe de témoins, la représentante de la Fédération des femmes du Québec, a souligné le même objectif: spontanément, elle a affirmé que le projet de loi les aiderait à réaliser cela.

Et encore, si vous vous le rappelez, un de vos témoins, M. David Corbett, conseiller juridique pour la Fondation en faveur de l'Égalité des Familles, a affirmé durant son témoignage devant le comité, le 18 mai:

Comme c'est une question controversée (la définition du mariage au sens légal), le Parlement préférera sans doute la confier aux tribunaux.

Nous avons signalé au ministère de la Justice qu'il nous indiquait une cible facile et nous invitait à intenter des poursuites sur le thème du mariage. Je suis certain que de telles poursuites seront intentées d'ici 12 à 18 mois.

Il avait tort à ce sujet. Les contestations judiciaires sont déjà en voie d'être organisées en Ontario.

Mme McLellan proteste et affirme que c'est le contraire. Dans la loi qui est proposée, elle abandonne la définition traditionnelle de mariage au sens juridique. Le projet de loi C-23 élimine, à toutes fins utiles, la signification traditionnelle du mariage. L'attribution du droit au mariage aux couples d'homosexuels et de lesbiennes demeure une simple formalité pour les tribunaux. C'est la conséquence malheureuse de cela.

En guise de conclusion, nous dirions que le projet de loi C-23 est très discriminatoire. Il ne concorde pas avec les idées de la majorité des Canadiens. Il semble exister uniquement en réponse à un petit groupe d'intérêts, soutenus par le ministère de la Justice et, bien sûr, le gouvernement en place. Le projet de loi C-23 élimine effectivement la signification traditionnelle du mariage. Or, cette signification est appuyée par toutes les religions du Canada — l'islam, l'hindouisme, toutes. De même, le projet de loi ouvre la voie à ce qui a déjà clairement commencé — l'ultime contestation judiciaire qui permettra aux couples d'homosexuels et

homosexuals and lesbians can do what they like. It is a private relationship. However, legal marriage is a public relationship. It is open and it is public because of the commitment it makes, to past, present and future generations, and to society, to produce the children that will carry on this country. That is our concern and it is interwoven through all this.

Our concern is that Bill C-23 is not just a gentle, sweet little bill giving fairness and equality to homosexuals. I wish it were. It is far more complex and far more revolutionary than people are acknowledging. Thank you very much.

Senator Joyal: I would like to come back to your conclusion that the bill seems to be a response to the demands of only a small special-interest group supported by the Justice Department and the federal Liberal government. The same initiative has been taken by the Ontario legislature, which is headed by a Tory government; the British Columbia legislature, which is headed by an NDP government; and the Quebec legislature, where there is a Péquiste government. Do you believe they have all yielded to pressure from a small special-interest group supported by their Justice departments and so on? That is a very large conclusion. If the federal Parliament enacts this bill, it will not be the first legislature in Canada to move forward on this. In fact, we are trailing rather than leading.

Ms Landolt: Ontario did something quite different. Ontario created a special category of same-sex relationships. This bill is quite different because it says that they are all the same — common law, heterosexual, and so on. Ontario did not do that. Ontario says that, in some cases, in some statutes, the benefits that are given to common-law heterosexual and legally married couples will apply to same-sex couples. There is an enormous difference there. In fact the homosexual activists have appealed that decision.

With regard to British Columbia, the government there is NDP, so I do not want to go there. We never know what they will do.

Quebec, again, is somewhat different, but seven other provinces have not moved in this direction. I think that is significant too. I presume there will be more legal challenges, but they certainly have sat on their hands. As you know, the provincial Premier, Mr. Harris, made it crystal clear that he did not want to move on this. He did not like it, but since *M. v. H.* says he has to give some benefits to homosexuals and lesbians, he did it reluctantly and in a very different way from this bill.

Senator Joyal: I understand. However, the issue of non discrimination is not something that you have to like or dislike. You might not like handicapped people, or people of colour, or people who are of some particular religion or political affiliation. There are many existing distinctions in our society. Recognizing

de lesbiennes de se marier et en toute légalité. Comme nous le disons, les homosexuels et les lesbiennes peuvent faire ce qu'ils veulent. Leur union est une affaire privée. Toutefois, le mariage légal est une union publique. Il est ouvert et il est public en raison de l'engagement pris envers les générations passées, présentes et futures, et envers la société, soit de produire des enfants qui sont l'avenir du pays. C'est là notre souci, qui imprègne tout ce que nous voyons ici.

Nous craignons que le projet de loi C-23 ne soit pas simplement un beau petit projet de loi sans malice qui accorde égalité et équité aux homosexuels. Je souhaiterais qu'il le soit. C'est beaucoup plus complexe et beaucoup plus révolutionnaire que les gens l'admettent. Merci beaucoup.

Le sénateur Joyal: J'aimerais revenir à votre conclusion, que le projet de loi ne semble exister qu'en réponse aux exigences d'un petit groupe d'intérêts soutenus par le ministère de la Justice et le Parti libéral actuellement au pouvoir. La même initiative a été prise par l'assemblée législative de l'Ontario, avec à sa tête un gouvernement conservateur; par l'assemblée législative de la Colombie-Britannique, avec à sa tête un gouvernement du NPD; et par l'assemblée du Québec, avec à sa tête un gouvernement péquiste. Croyez-vous qu'elles ont toutes cédé aux pressions d'un petit groupe d'intérêts appuyé par leur ministère de la Justice et ainsi de suite? C'est une conclusion énorme. Si le Parlement fédéral édicte ce projet de loi, il ne constituera pas la première assemblée législative à le faire au Canada. De fait, nous sommes en retard. Nous ne montrons pas la voie.

Mme Landolt: L'Ontario a fait quelque chose de très différent. L'Ontario a créé une catégorie spéciale d'union homosexuelle. Ce projet de loi est tout à fait différent, parce qu'il dit que tout cela est la même chose — l'union de fait, l'union entre personnes hétérosexuelles et ainsi de suite. L'Ontario n'a pas fait cela. L'Ontario affirme que, dans certains cas, dans certaines lois, les avantages consentis aux couples mariés légalement et aux couples hétérosexuels qui sont conjoints de fait s'appliquent aussi aux couples de même sexe. La différence est énorme. De fait, les activistes homosexuels en ont appelé de cette décision.

Quant à la Colombie-Britannique, le gouvernement en place est celui du NPD; je ne veux même pas en parler. On ne sait jamais ce que ces gens-là vont faire.

Le Québec, encore une fois, est quelque peu différent, mais les sept autres provinces n'ont pas emboîté le pas. Je crois que cela est révélateur aussi. Je présume qu'il y aura d'autres contestations judiciaires, mais ils sont certainement demeurés immobiles. Comme vous le savez, le premier ministre de l'Ontario, M. Harris, a affirmé sans équivoque qu'il ne veut pas aller dans cette voie. Il n'a pas aimé cela, mais comme l'arrêt *M. c. H.* dit qu'il doit accorder des avantages aux homosexuels et aux lesbiennes, il le fait avec réticence, et d'une façon très différente de ce qui est évoqué dans ce projet de loi.

Le sénateur Joyal: Je comprends. Tout de même, la question de la non-discrimination n'est pas une chose que vous devez aimer ou ne pas aimer. Vous n'aimez peut-être pas les personnes handicapées ou les gens de couleur ou ceux qui adhèrent à telle ou telle confession religieuse ou constitution politique. Les

what seems to be acceptable to the majority does not mean that individuals in such a condition do not need to be protected. As you know, the Charter does not exist to reflect what the majority of society feels. It is to protect those in a minority situation.

You certainly raise points in your brief that are worth reflecting on. However, when you devise a bill based on a judgment by the highest court of the land, and that applies to provincial and federal governments alike, you do not expect that everyone in Canada will like it. However, everyone will have to adjust in order not to discriminate. That does not mean that because same-sex couples can live in a common-law situation, that you want to live in a common-law situation with a person of the same sex. Each individual is free to choose the way he or she wants to organize his or her family life. To me, this is the essential nature of a judgment on the basis of human rights. A judgment based on human rights does not prevent others from choosing the way they want to organize their lives; but people have to make sure that that does not impinge upon the freedom of others to live the way they want to according to their rights. This is the essential distinction that I feel needs to be made here.

Ms Landolt: Senator Joyal, the difference is that the Supreme Court of Canada said in 1995, in *Egan*, that it was not discriminatory to give special benefits to a legally married couple, because they play a different role in society. That is the crucial difference.

No one really cares about the private family arrangements of Mrs. Jones and Mr. Smith. No one cares. If two people of the same sex want to live together, no one cares. Bill C-23 does something different. It gives legal and social recognition, and enormous financial support, to same-sex couples. If we are concerned about discrimination, what about all those other people who are not receiving these benefits, such as a mother and a son? That is discrimination.

Senator Joyal: I will come to that. When you say that the country gives enormous benefits to people in a same-sex relationship, the conclusion I come to on this is that same-sex couples pay taxes, just like other Canadians. They contribute to various regimes such as pensions and the like. They have exactly the same kind of obligations to their employers as any other citizen. When a redistribution of benefits occurs, it involves an obligation. I feel that when we put the emphasis only on the benefits, we do not recognize in the same analysis that there are obligations too. It means that, for instance, if we are recognizing same-sex couples living in a common-law situation, then there are the benefits of pensions to be considered. However, they now have the obligation to report in their income tax returns a joint revenue, on which they will be taxed. They are not taxed on that now. According to the conclusions of the Department of Finance — and I think that they are sound statistics — this bill seems to be

distinctions dans notre société sont nombreuses. Le fait de reconnaître ce qui semble être acceptable aux yeux de la majorité ne veut pas dire que les personnes dans un tel État n'ont pas besoin d'être protégées. Comme vous le savez, la Charte n'existe pas pour refléter le sentiment de la majorité. Elle est là pour protéger ceux qui se trouvent dans une situation minoritaire.

Vous soulevez certainement des points auxquels il vaut la peine de réfléchir. Par contre, lorsqu'on conçoit un projet de loi en se fiant à un jugement rendu par la plus haute cour du pays et que cela s'applique aux administrations tant provinciales que fédérales, on ne s'attend pas à ce que tout le Canada aime cela. Tout de même, tout le monde devra se rajuster pour ne pas pratiquer de discrimination. Cela ne veut pas dire que, si les couples homosexuels peuvent vivre une union de fait, vous allez vouloir vivre une union de fait avec une personne du même sexe. Chacun est libre de choisir la façon dont il souhaite organiser sa vie familiale. Pour moi, c'est là la nature essentielle d'un jugement fondé sur les droits de la personne. Un jugement fondé sur les droits de la personne n'empêche pas d'autres personnes de choisir la façon dont ils souhaitent organiser leur vie; mais les gens doivent s'assurer que cela ne porte pas atteinte à la liberté qu'ont les autres de vivre la vie qu'ils souhaitent vivre, en accord avec leurs droits. C'est la distinction essentielle qui, selon moi, mérite d'être faite ici.

Mme Landolt: Sénateur Joyal, la différence, c'est que la Cour suprême du Canada a affirmé, dans l'arrêt *Egan* de 1995, qu'il n'était pas discriminatoire d'accorder des avantages spéciaux à un couple marié aux yeux de la loi, car ceux-ci jouent un rôle différent à l'intérieur de la société. Voilà la différence cruciale.

Personne ne se soucie vraiment des dispositions familiales privées de Mme Brossard et de M. Tremblay. Ce n'est pas de leurs affaires. Si deux hommes ou deux femmes veulent vivre ensemble, ce n'est l'affaire de personne d'autre. Mais le projet de loi C-23 accomplit quelque chose d'autre encore. Il accorde une reconnaissance juridique et sociale, et un soutien financier énorme, aux couples de même sexe. Si la discrimination nous préoccupe, qu'en est-il de tous les autres qui n'ont pas droit à ces avantages, par exemple la mère et le fils qui habitent ensemble? Ça, c'est de la discrimination.

Le sénateur Joyal: J'y viendrai. Lorsque vous dites que le pays accorde des avantages énormes aux conjoints de même sexe, j'en conclus pour moi-même que les conjoints de même sexe paient des impôts, tout comme les autres Canadiens. Ils contribuent à divers régimes comme le régime de pensions. Ils ont exactement le même genre d'obligations envers leurs employeurs que les autres citoyens. Lorsqu'il y a redistribution des avantages, il y a obligation. Je crois que lorsque nous insistons uniquement sur les avantages, nous oublions dans l'analyse qu'il existe des obligations aussi. Cela veut dire, par exemple, que si nous reconnaissons que les couples de même sexe vivent une union de fait, il faut penser aussi aux prestations de pension. Toutefois, ils ont actuellement l'obligation de signaler dans leur déclaration d'impôt sur le revenu un revenu conjoint, sur lequel ils seront imposés. Ils ne sont pas imposés en ce moment. Selon les conclusions du ministère des Finances — et je crois que cela

neutral. The financial benefits offset the cost of the obligations that are accrued in this bill.

As much as I recognize that there are financial benefits, we must also recognize that there are financial obligations. It seems to create a balance. In fact they are not certain if, at the end, it will not be positive — in other words, that governments will not make more money.

Ms Landolt: The government really has no statistics in this area. That is what is so unconscionable. They really do not know how many same-sex couples there are living together. The most significant thing is that they do not know how many people will be applying who are not in a same-sex relationship, but who will get the benefits. I am thinking of three or four sisters, or friends of the opposite sex — or the same sex — who have lived together for 40 years. We do not know those things.

Senator Joyal: I think it is right, as you and many others have pointed out, that the issue of siblings, mother and son, or parents supporting one another is an important social reality. In fact I think sound social policy in Canada should recognize that, because more and more governments want citizens to take care of themselves and not rely on institutions. As you know, the public purse cannot afford many more of these large, expensive public institutions to receive and host citizens.

I feel that is a very good objective for social policy. The Minister of Justice has announced the formation of a committee to report to Parliament on this matter. In this way, it will be addressed. We will know the exact costs for exactly the same reasons that you are proposing to us — that there will be a cost and the government has to make choices because the public purse holds limited resources.

Your preoccupation is being addressed by the Minister of Justice. She has stated so publicly. She has invited a number of other departments of government to participate in that study.

Ms Landolt: The very important question is, why did she not do a study? She announced that this was a very serious problem and she would have it studied and examined before she brought Bill C-23 forward. She did not do that. She has brought in legislation holus-bolus, without an investigation. Yet she is now saying, "I will look into this committee with the Minister of Human Resources." It seems to me there is not a needed balance of fairness.

Senator Joyal: I understand your concern as a taxpayer. I totally recognize it. The fundamental distinction between the two situations is that one is addressed through interpretation of the Charter of Rights, and the other is addressed through social policy. There is a world between the two legally, as you know quite well. The Minister of Justice introduced an omnibus bill. Ontario and

repose sur de bonnes statistiques —, le projet de loi n'entraînera pas de coûts. Les avantages financiers compensent le coût des obligations accrues avec l'adoption du projet de loi.

Je reconnais bien qu'il existe des avantages financiers, mais nous devons aussi reconnaître qu'il existe des obligations financières. Cela semble créer un certain équilibre. De fait, les gens en question ne savent pas très bien si, en dernière analyse, ce ne sera pas positif — autrement dit, si cela ne rapportera pas plus d'argent au gouvernement.

Mme Landolt: Le gouvernement n'a vraiment pas de statistiques dans ce domaine. C'est pourquoi tout cela est si inacceptable. Il ne sait pas vraiment combien de couples de même sexe vivent ensemble. La chose la plus révélatrice, c'est qu'ils ne savent pas combien de gens vont présenter une demande, sans vivre une union de fait, uniquement pour obtenir les avantages. Je pense au cas de trois ou quatre soeurs, d'amis de sexe opposé — ou de même sexe — qui vivent ensemble depuis 40 ans. Nous ne savons pas ces choses-là.

Le sénateur Joyal: Je crois que vous avez raison, vous et les nombreux autres témoins qui l'ont souligné, de dire que les frères et soeurs, la mère et le fils, les parents qui se soutiennent mutuellement, tout cela représente une réalité sociale importante. De fait, je crois qu'une politique sociale viable pour le Canada devrait reconnaître cela, car les gouvernements souhaitent de plus en plus que les citoyens se prennent en charge eux-mêmes et ne comptent pas sur des institutions. Comme vous le savez, le trésor public n'est pas suffisamment grand pour permettre à un grand nombre d'autres grandes institutions publiques de recevoir et d'accueillir des citoyens.

Je crois que c'est là un très bon objectif pour une politique sociale. La ministre de la Justice a annoncé la création d'un comité devant faire rapport au Parlement à ce sujet. De cette façon, la question se réglera. Nous connaissons les coûts précis de cela pour les mêmes raisons tout à fait que ce que vous nous proposez — il y aura un coût et le gouvernement devra faire des choix, parce que le trésor public est constitué de ressources limitées.

La ministre de la Justice se penche sur la préoccupation que vous avez exprimée. Elle l'a affirmé publiquement. Elle a invité plusieurs autres ministères à participer à l'étude en question.

Mme Landolt: Une question très importante se pose: pourquoi n'a-t-elle pas procédé à une étude? Elle a annoncé qu'il s'agissait d'un problème très grave et qu'elle ferait faire une étude avant de proposer le projet de loi C-23. Or, elle n'a pas fait cela. Elle a déposé tout à coup ce projet de loi, sans examen préalable. Et elle dit quand même aujourd'hui: «Je vais me pencher là-dessus avec la ministre des Ressources humaines.» Il me semble que l'équilibre voulu pour que les choses soient équitables fait défaut ici.

Le sénateur Joyal: Je comprends les soucis que vous avez en tant que contribuable. Je comprends cela tout à fait. La distinction fondamentale entre les deux situations c'est que l'une est prévue dans l'interprétation faite de la Charte des droits, et l'autre, dans la politique sociale. Il y a tout un monde entre les deux sur le plan juridique, comme vous le savez très bien. La ministre de la Justice

Quebec have introduced similar bills. However, as you have said, the Ontario bill is being contested and might end up being amended. When governments introduce important amendments that raise opinions in the minds of many citizens, because they touch moral values and the way that each one of us sees his or her own personal situation, then we feel personally affected and we react. I think that is fair, and there are ways of expressing ourselves.

The Chairman: Your question, Senator Joyal.

Senator Joyal: Yes, I will come to it. The basis is quite different and we must recognize that. We have to push for the social policy initiative, which is sound, just as much as we have to push for the one being proposed on other grounds.

Ms Landolt: Senator, I want to reiterate what I said in my brief. It would appear there is no legal necessity for the Minister of Justice to push through this comprehensive bill. There are other options. I can go through those other options if you like. She did not do that. She decided on the most expansive and far-reaching change — a revolutionary change. She could have done things that would have had minimal impact on our social values and on traditional marriage. However, she chose to encompass this massive, revolutionary change, which she did not have to, on a legal interpretation of the Charter of Rights.

The Chairman: I want to interject two things for the benefit of the committee, and perhaps for you too, Ms Landolt. Apparently, the Law Commission of Canada today released a discussion paper on adult interdependent relationships.

That will be of interest to us all. You were also talking about the 1995 case of *Egan v. Nesbit*. You said that the spousal definition discriminated on the basis of sexual orientation.

In fact, a five-to-four majority of the court found that the spousal definition at issue does discriminate on the basis of sexual orientation, but in the determinant finding, a different five-to-four majority on the court found this discrimination to be justified. There is a slight difference there.

Ms Landolt: They found it to be justified because of the importance of traditional marriage. It was Mr. Justice Sopinka who said that this was a swing vote the other way. The key point in that decision was that the majority said there was no discrimination in giving special benefits to legally married couples under the Old Age Security Act that did not go to same-sex couples. Yet here we have the Minister of Justice doing precisely that, contradicting what the court had told her in *Egan v. Nesbit*.

The Chairman: I wanted to correct the record on that.

a déposé un projet de loi omnibus. L'Ontario et le Québec ont déposé des projets de loi semblables. Toutefois, comme vous l'avez dit, celui de l'Ontario fait l'objet d'une contestation et finira peut-être par être modifié. Lorsque les gouvernements proposent des modifications importantes qui soulèvent la controverse chez de nombreux citoyens, parce qu'elles concernent des valeurs morales et la façon dont chacun d'entre nous voit sa situation personnelle, alors nous nous sentons personnellement touchés et nous réagissons. Je crois que c'est là une représentation juste de la situation, et il existe des façons de s'exprimer.

La présidente: Et votre question, sénateur Joyal?

Le sénateur Joyal: Oui, j'y arrive. Les fondements sont tout à fait différents, et il nous faut le reconnaître. Nous devons faire des pressions en faveur de la politique sociale, qui est viable, tout autant que nous travaillons en faveur de celle qui est proposée autrement.

Mme Landolt: Sénateur, je voudrais réitérer ce que j'ai dit dans mon mémoire. Il semble qu'il ne soit pas légalement nécessaire pour la ministre de la Justice de faire adopter à toute vapeur ce projet de loi global. Il existe d'autres options. Je peux les passer en revue si vous voulez. Elle n'a pas fait ça. Elle a opté pour le changement le plus important, celui dont les conséquences sont les plus larges — le changement révolutionnaire. Elle aurait pu faire des choses qui ont un impact minimal sur nos valeurs sociales et sur le mariage traditionnel. Toutefois, elle a choisi ce changement massif, révolutionnaire, qu'elle n'avait pas forcément à choisir, en le fondant sur une interprétation juridique de la Charte des droits.

La présidente: J'aimerais ajouter deux choses pour le comité, et pour vous peut-être aussi, madame Landolt. Apparemment, la Commission du droit du Canada a publié aujourd'hui un document de travail sur les relations interdépendantes entre adultes.

Cela nous intéressera tous. Vous avez parlé de la décision rendue en 1995 dans l'affaire *Egan c. Nesbit*. Vous avez dit que la définition de conjoint représentait une forme de discrimination fondée sur l'orientation sexuelle.

De fait, à cinq voix contre quatre, le tribunal a établi majoritairement que la définition de conjoint est bel et bien une forme de discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, mais, et c'est là la conclusion déterminante, une autre majorité au tribunal, encore une fois à cinq voix contre quatre, a établi que c'était une discrimination justifiée. Il y a là une légère nuance.

Mme Landolt: Ils ont dit que c'était justifié en raison de l'importance du mariage traditionnel. C'est M. le juge Sopinka qui a dit que c'est un vote qui est venu renverser la décision. L'élément clé de la décision en question, c'est que la majorité des juges a affirmé qu'il n'était pas discriminatoire d'accorder, sous le régime de la Loi sur la sécurité de la vieillesse, des avantages spéciaux aux couples dûment mariés, mais non pas aux couples de même sexe. Néanmoins, voici que la ministre de la Justice fait justement cela, contredisant ainsi ce que le tribunal lui avait dit dans *Egan c. Nesbit*.

La présidente: Je voulais faire à ce sujet une correction, pour le compte rendu.

Senator Cools: I am interested in how the court did an about-face from *Egan v. Nesbit*, as they moved over to *M v. H*. Before I go to that particular question, perhaps I can ask you to expand on a statement that you make at page 2 of your brief, where you say that:

It is also highly significant that in each of these recent court cases on the issue of homosexual/lesbian rights, no evidence has ever been introduced to the court to support actual discrimination against homosexuals/lesbians.

Can you think about that whole question that you raised here, where you say that no evidence has ever been introduced to the court? Before you answer that question, I have another one.

No evidence has been put before the Senate whatsoever about the wishes of people in homosexual relationships to assume the obligations of married persons. We have heard from some individuals from particular homosexual organizations, but not a single study has ever been put before Parliament. The only such study I ever came across was one I encountered from Australia, which said that most homosexual persons wanted to end discrimination, but did not necessarily want to take on marriage-like obligations.

However you cut it, there is a difference between the opinions of what one would call the "organized" groups, which are not many, and the greater numbers of the population. Unfortunately, the greater numbers of the population never speak. That is a problem all across the community. For example, we know that at least half of *M v. H* argued that she never intended to give or to receive spousal obligations. That is the nature of *M v. H*. That is why there was *M v. H*. One argued that there was, and the other one argued there was not, in terms of the giving and taking of obligations. That brings me to my major point.

One of my disappointments with this bill is that I sincerely agree that the state does not belong in the bedrooms of the nation. I really do believe that. What private, consenting individuals do in the privacy of their lives is not a matter that should concern "the state." My concern about this bill is that it is going in the opposite direction. That is to say, this bill is taking the state right back into the bedrooms of the nation. There are dozens of ways that this bill could have been drawn up, for example, to achieve the same result without following the drafting structures or method that it did. As you have read in the testimony given last week — and I think you quoted from it — the use of those words was a provocation to the next court action.

Having said that, could you comment on the question of, first, what you say here is a lack of evidence in respect of discrimination? That is to say, the lack of evidence that has been put before this committee in terms of actual wishes, or studies on

Le sénateur Cools: Cela m'intéresse de savoir ce qui a poussé le tribunal à faire volte-face par rapport à la décision dans *Egan c. Nesbit*, pour adopter plutôt les idées de *M c. H*. Avant que nous n'abordions cette question particulière, vous pourriez peut-être donner des précisions sur une déclaration que vous faites à la page 2 de votre mémoire:

De même, il est très révélateur que, dans chacune de ces affaires récentes portées devant les tribunaux à propos des droits des homosexuels et des lesbiennes, aucun élément de preuve n'a été déposé pour démontrer qu'il existe bel et bien une forme de discrimination à l'endroit des homosexuels et des lesbiennes.

Pourriez-vous réfléchir à la question que vous avez soulignée ici — vous dites qu'aucun élément de preuve n'a été déposé devant le tribunal? Avant que vous ne répondiez à cette question, j'en ai une autre à vous poser.

Le Sénat n'a reçu aucune preuve quant à la volonté qu'auraient les gens vivant une union homosexuelle d'assumer les obligations des personnes mariées. Les gens qui font partie de certaines organisations d'homosexuels nous en ont parlé, mais aucune étude d'a été proposée au Parlement. La seule étude que j'ai pu trouver sur les sujet provient de l'Australie, et elle disait que la plupart des homosexuels veulent mettre fin à la discrimination, mais qu'ils ne veulent pas forcément assumer des obligations s'apparentant à celles du mariage.

Quelle que soit la façon d'aborder la question, il existe une différence entre les opinions de ce que l'on pourrait appeler les groupes «organisés», qui ne sont pas nombreux, et celles des masses. Malheureusement, les masses ne parlent jamais. C'est un problème dans l'ensemble de la communauté. Par exemple, nous savons qu'une personne sur deux, au moins, dans l'affaire *M c. H.*, a fait valoir qu'elle n'avait jamais l'intention de donner ni de recevoir les obligations propres à un conjoint. C'est la nature de l'affaire *M c. H*. C'est pourquoi il y a eu *M c. H*. Une personne a avancé que des obligations avaient été assumées et conférées, alors que l'autre a fait valoir que non. Cela m'amène à mon argument principal.

Une des choses qui me déçoivent à propos de ce projet de loi, c'est que je crois sincèrement que l'État n'a pas de place dans les chambres à coucher du pays. J'en suis convaincue. Ce que des particuliers consentants font dans l'intimité ne devrait pas être une affaire qui intéresse «l'État». Ce qui me préoccupe à propos de ce projet de loi, c'est qu'il va dans le sens inverse. C'est-à-dire que le projet de loi redonne à l'État son droit de regard sur les chambres à coucher du pays. Il y a bien des dizaines de façons dont ce projet de loi aurait pu être rédigé, par exemple, pour atteindre le même résultat, sans adopter la méthode ou la structure de rédaction qui s'y trouve. Comme vous l'avez lu dans le témoignage que j'ai présenté la semaine dernière — et je crois que vous m'avez citée —, ces paroles sont une provocation qui va donner lieu à la prochaine action en justice.

Cela dit, pourriez-vous d'abord nous parler du fait que, selon ce que vous dites ici, il n'y a pas de preuves de discrimination à cet égard? C'est-à-dire que le présent comité n'a pas reçu d'éléments de preuve quant à la volonté réelle ou à des études sur la volonté

homosexual persons' wishes, to have such obligations. Second, could you comment on my latter point about taking the state into the bedrooms of the nation?

Ms Landolt: In *M v. H*, Mr. Justice Cory addressed the fact that there was no common understanding of what the homosexual community in Canada wanted, that it is like the Muslim community or the Ukrainian community, or whatever. They have diverse values and diverse views. He addressed the fact that not all homosexuals want this bill because they do not want the commitment and they do not want the benefits. They have a different lifestyle, which is their business and no one else's. That is very true.

There are three homosexual organizations in Canada that are very active, but they do not reflect the views of the whole community. I have talked to many who are very incensed by Bill C-23 because they feel it is tying them to a lifestyle, and many do not like marriage itself and do not like families because it is not in their nature. One of them said to me, "Why would we take on this perverse relationship? What are they trying to do to us?" Some extremists within their community are pushing and there is great controversy internally. I read *XTRA*, the homosexual magazine, at every opportunity, and I also read *The Toronto*. I do not miss much and I can see the tremendous diversity of opinion on this. Yet this is a reflection of the activists of EGALE and the Foundation for Equal Families, the other organization in Ontario that is based in Toronto. They do not necessarily all want this kind of legislation. The question is, why is it being pushed forward? The court did not tell Ms McLellan to pass this massive bill. She did not have to do this. The homosexual community itself is saying that it does not really want this, and the Canadian public, in Justice's own poll in June 1999, say that they do not want this or, "We want the same-sex benefits only if traditional marriage is preserved." Bill C-23 does not do that. It simply sets the framework for the next legal challenge. As the legal counsel for the Foundation for Equal Families, Mr. Corbett, said in this very committee, "It is coming." This bill will be the final step that sets it up to do that.

Senator Cools: Could you comment as well on your statement that in each of the recent court cases, no evidence has been introduced to the court to support discrimination?

Ms Landolt: That is the most interesting thing, certainly as a lawyer, that I have ever seen. In all the years that I have been around, I have never seen a court decision made with no evidentiary basis. In the *Rosenberg* case in 1998, Madam Justice Abella did not give any reasons for why she thought homosexuals should be spouses. She simply said, "I am a judge. I am entitled to

réelle des homosexuels à l'égard de telles obligations. Ensuite, pourriez-vous traiter de la deuxième question que j'ai soulevée, soit la présence de l'État dans les chambres à coucher du pays?

Mme Landolt: Dans *M c. H*, M. le juge Cory a affirmé qu'il n'y avait pas d'idée commune sur ce que veut la communauté homosexuelle au Canada, que c'est comme la communauté musulmane ou la communauté ukrainienne et ainsi de suite. Les gens en question ont diverses valeurs et divers points de vue. Il a parlé du fait que ce ne sont plus tous les homosexuels qui veulent de ce projet de loi, car ils ne veulent pas contracter cet engagement et ils ne souhaitent pas avoir ces avantages. Ils ont une vie différente, ce qui est leur affaire à eux et à personne d'autre. C'est tout à fait vrai.

Il y a au Canada trois organisations d'homosexuels qui sont très actives, mais qui ne reflètent pas les idées de la communauté entière. J'ai parlé à un grand nombre d'homosexuels qui sont tout à fait outrés devant le projet de loi C-23: ils croient que cela les contraint à une certaine façon de vivre, et nombre d'entre eux n'aiment pas le mariage lui-même et n'aiment pas les familles parce que ce n'est pas dans leur nature. Un d'entre eux m'a dit: «Pourquoi est-ce qu'on s'engagerait dans cette forme perverse d'union? Qu'est-ce qu'ils essaient de nous faire?» Certains extrémistes au sein de la communauté homosexuelle font des pressions, et il y a une grande controverse à ce sujet au sein de la communauté. Je lis *XTRA*, le magazine des homosexuels, chaque fois que je peux, et je lis également *The Toronto*. Je suis assez au courant, et je constate qu'il y a les opinions les plus diverses à ce sujet. Néanmoins, cela reflète le travail des activistes d'EGALE et de la Fondation en faveur de l'Égalité des Familles, l'autre organisation ontarienne qui est située à Toronto. Ce ne sont pas tous les homosexuels qui veulent forcément de ce genre de projet de loi. La question est donc la suivante: pourquoi fait-on des pressions en ce sens? Le tribunal n'a pas dit à Mme McLellan de faire adopter ce projet de loi d'envergure. Elle n'était pas obligée de faire cela. La communauté homosexuelle elle-même dit qu'elle n'en veut pas vraiment, et le grand public, selon le sondage réalisé par le ministère de la Justice lui-même en juin 1999, dit qu'il n'en veut pas non plus, ou «nous voulons que les avantages pour les conjoints de même sexe soient accordés seulement si le mariage traditionnel est préservé». Or, le projet de loi C-23 n'atteint pas ce but. Il ne fait que préparer la voie à la prochaine contestation devant les tribunaux. À titre de conseiller juridique de la Fondation en faveur de l'Égalité des Familles, M. Corbett a dit aux membres du comité ici présents: «cela s'en vient». Ce projet de loi sera la dernière étape d'une démarche qui aura servi à préparer cela.

Le sénateur Cools: Pourriez-vous également préciser ce dont vous parliez, au sujet des affaires récentes portées devant les tribunaux, soit qu'aucun élément de preuve n'a été déposé en cour pour démontrer qu'il y a discrimination?

Mme Landolt: C'est la chose la plus intéressante que j'aie vue — à titre d'avocate, sans aucun doute. Durant toutes mes années dans ce domaine, je n'ai jamais vu une décision d'un tribunal qui ne repose sur aucune preuve. Dans l'arrêt *Rosenberg*, en 1998, Mme la juge Abella n'a pas précisé les raisons pour lesquelles, selon elle, les homosexuels devraient être des

do that.” She gave no legal reasoning, no case law, and she did so simply on her own personal view. Never before have I been in any circumstances where legal decisions have been made, right up to the highest court, based on no factual evidence.

The justice in the Court of Appeal in *M v. H* raised that very issue. He said that it is very difficult to believe that these decisions are being made without any evidence. He was deeply troubled by the fact there has never been any evidence put before the court. In other words, it seems to be politically correct and emotional, and not well thought out, well constructed, based on evidence, or characterized by good legal judgment.

Senator Cools: I raise this because I often wonder why some of these questions are approached by drafters and by governments with so much enthusiasm. For example, Bill C-33 was before us some years ago as an amendment to the Human Rights Act, I believe, to include the words “sexual orientation.” I remember that many members of our caucus said that we should not use a vague phrase like “sexual orientation.” They suggested that we just say “discrimination against homosexual persons.” They wanted to be crystal clear.

If the objective is to avoid discrimination against a group of people, we should say that group of people, rather than define a term. The terms “preference” and “orientation” go around in circles. There was much concern at the time as to whether “sexual orientation” meant homosexuals in the long run, or whether it meant incestuous relationships. At the time, there was a lot of debate in our caucus about naming the people that you were trying to protect by saying there was to be no discrimination against homosexual persons. That option was rejected. It was totally rejected by the then minister of Justice.

I cannot understand why we do not say what we mean in legislation, and why we do not mean what we say. There is always subterranean activity going on that eventually is challenged in the courts. It then gets redefined. After constant redefinition, it ends up being somewhere quite different from where it began. It is like a river coming from one place and ending up at another.

I do not understand why we do not say what we mean.

Ms Landolt: The amendment to the federal Human Rights Act in 1996 to give protection on the basis of sexual orientation is very troubling because “sexual orientation” is not defined. We all know people have different sexual orientations. There are heterosexuals, homosexuals, those with an orientation to sex with children or animals. Are we protecting them all?

conjoint. Elle a dit simplement: «Je suis juge. J’ai le droit de faire cela.» Elle n’a donné aucun raisonnement juridique, n’a cité aucun précédent, et elle a fait ça simplement en se fondant sur son idée personnelle. Je n’ai jamais auparavant vu de cas où une décision judiciaire est rendue, et ce, jusqu’à la cour la plus élevée, sans être liée à une preuve reposant sur des faits.

Dans l’affaire de *M c. H*, le juge de la Cour d’appel a justement soulevé cette question. Il a affirmé qu’il est très difficile de croire que ces décisions sont rendues en l’absence d’éléments de preuve. Cela le troublait profondément de savoir qu’aucune preuve n’avait été présentée au tribunal. Autrement dit, cela peut paraître conforme à la rectitude politique et à certains sentiments, mais ce n’est pas le fruit d’une réflexion approfondie, ce n’est pas bien construit, ni fondé sur des éléments de preuve, ni fondé sur un bon jugement.

Le sénateur Cools: Je soulève la question parce que je me demande souvent pourquoi les rédacteurs législatifs et les gouvernements abordent certaines de ces questions avec tant d’enthousiasme. Par exemple, il y a quelques années, nous avons étudié le projet de loi C-33, qui modifiait la Loi sur les droits de la personne, si je ne m’abuse, de manière à y faire inclure le terme «orientation sexuelle». Je me souviens que nombre des membres de notre groupe parlementaire affirmaient qu’il ne convient pas d’utiliser un terme vague comme «orientation sexuelle». Ils proposaient que nous parlions simplement de «discrimination envers les homosexuels». Ils voulaient que cela soit clair et net.

Si l’objectif consiste à mettre fin à la discrimination envers un groupe donné, nous devrions nommer le groupe, plutôt que de définir un terme. Avec les termes «préférence» et «orientation», nous ne faisons que tourner en rond. À l’époque, on se préoccupait beaucoup de la possibilité que le terme «orientation sexuelle» désigne non plus seulement les relations homosexuelles à long terme, mais aussi l’inceste. En même temps, il y a eu tout un débat au groupe parlementaire à propos de l’idée de nommer les gens que nous voulions protéger, en disant qu’il ne doit pas y avoir de discrimination envers les homosexuels. Cette option a été rejetée. Le ministre de la Justice de l’époque a écarté ça du revers de la main.

Je n’arrive pas à comprendre pourquoi nous ne disons pas ce que nous pensons dans les textes de loi, ni pourquoi nous ne pensons pas vraiment ce que nous disons. Il y a toujours une sorte d’activité souterraine qui fait que, au bout du compte, la question se retrouve devant les tribunaux. Les choses sont alors redéfinies. Avec une redéfinition constante des choses, le résultat est très différent de ce qui était entendu à l’origine. C’est comme une rivière qui part d’un endroit et qui aboutit à un autre.

Je ne comprends pourquoi nous ne disons pas ce que nous pensons.

Mme Landolt: La modification de 1996 visant la Loi fédérale sur les droits de la personne, dont l’idée était de protéger les gens contre la discrimination fondée sur l’orientation sexuelle, est très inquiétante parce que le terme «orientation sexuelle» n’est pas défini. Nous savons tous que les gens ont diverses orientations sexuelles. Il y a les hétérosexuels, les homosexuels, ceux dont l’orientation les porte vers enfants ou les animaux. Est-ce que nous les protégeons tous?

We meant protection of homosexuals, but we did not say it. We used this wide phrase, "sexual orientation." What is going to happen? There is going to be a challenge some day where a pedophile will say, "I am protected because that is my orientation."

That argument has been made again and again. It was very troubling that they did not use precise language. You are right.

Senator Cools: The chairman was just saying that this bill is quite different. However, I see this bill as continuing in the same vein of imprecision, because again, the term "sexual orientation" was used but never defined. There was no definition of it, which means it is open for definition and redefinition over time. The term "homosexual persons" would have been a lot clearer. I think it would have been a lot more precise, personally.

The bill says "persons in a conjugal relationship." The previous bill said "a relationship of a conjugal nature." Again, who defines what a "conjugal relationship" is? Who defines when and how a conjugal relationship existed? Perhaps the bill could have said that a declaration signed by two persons defined a relationship. In that case, the law could be made to support an obligation that was undertaken. In this situation of unclear terms, who will probe around to determine is there, was there, has there ever been, will there ever be, a conjugal relationship?

Ms Landolt: That is the issue I raised. What do you mean by conjugal relationship? Who will prove it? We know from the *Webster*, the *Oxford* and *Black's Legal Dictionary* that a conjugal relationship is of a sexual nature. We do know that you must have sexual content in a relationship to make it conjugal. Who will prove it?

How many people will apply who are not in a sexual relationship but have lived together for many years and want this vast banquet of benefits? Who will proffer otherwise? No one will know.

Senator Cools: Precisely. If a case or action were to move ahead, as they surely will, how can the existence of a conjugal relationship be determined? It is a very large and important question. As far as I am concerned, it seems that proof of commitment, voluntarily given and voluntarily undertaken, would be a far better way to proceed. As I said, I have a problem with this.

Ms Landolt: Absolutely.

Senator Cools: With bills not saying what they mean, and not meaning what they say, but a lot of my concerns fall on deaf ears. Very few people have actually followed the debate in the court. When someone makes a statement that many of these cases have been decided without evidence being introduced, it makes one pause. I have read some of these cases, and some of the conclusions are reached in the most dramatic ways. I am thinking of *M v. H*. I think it was in the lower court that Madam Justice Epstein said some quite frankly outlandish things to the effect that essentially, Parliament will not do it, therefore the judges should.

Nous voulons dire qu'il faut protéger les homosexuels, mais nous ne le disons pas. Nous utilisons un terme vague: «orientation sexuelle». Qu'est-ce qui arrivera? Est-ce qu'il y aura un jour un pédophile qui dira, devant les tribunaux: «Je suis protégé parce que c'est là mon orientation sexuelle».

Ce raisonnement a été avancé à maintes reprises. Il est très inquiétant de constater que le législateur n'a pas employé un langage précis. Vous avez raison.

Le sénateur Cools: La présidente vient juste de dire que ce projet de loi est très différent. Tout de même, à mes yeux, le projet de loi reprend cette même imprécision, c'est-à-dire, encore une fois, que le terme «orientation sexuelle» est utilisé, mais n'est jamais défini. Il n'y a pas de définition, ce qui veut dire que c'est ouvert aux interprétations et aux définitions nouvelles qui viendront avec le temps. Le terme «homosexuels» aurait été beaucoup plus clair. Quant à moi, je crois que cela aurait été beaucoup plus précis.

Le projet de loi parle de relations conjugales. Le projet de loi précédent parlait de relations de nature conjugale. Encore une fois, qui définit ce qu'est une «relation conjugale»? Qui détermine quand et comment une relation conjugale peut exister? Le législateur aurait peut-être pu dire qu'une déclaration signée par deux personnes permet de définir la relation. Dans un tel cas, le droit pourrait servir à appuyer une obligation ainsi assumée. Par contre, avec les termes vagues que nous employons, il faut savoir: qui fera des recherches pour déterminer s'il y a, s'il y a jamais eu ou s'il y aura jamais une relation conjugale entre deux personnes?

Mme Landolt: C'est la question que j'ai soulevée. Qu'entendez-vous par relation conjugale? Qui prouvera cela? Le *Webster*, l'*Oxford* et le *dictionnaire de droit Blacks* nous disent qu'une relation conjugale est de nature sexuelle. Nous savons quand même qu'il faut qu'il y ait des rapports sexuels pour qu'une relation soit conjugale. Qui prouvera cela?

Qu'en est-il des gens qui n'ont pas de rapports sexuels, mais qui habitent ensemble depuis longtemps? Combien d'entre eux demanderont d'avoir accès à cette grande brochette d'avantages? Qui pourra dire que ce n'est pas vrai? Personne ne le sait.

Le sénateur Cools: Justement. Si les tribunaux étaient saisis d'une cause ou d'une action, comme ce sera sûrement le cas, comment fera-t-on pour déterminer l'existence d'une relation conjugale? C'est une question très importante. Quant à moi, je crois que la preuve d'un engagement librement consenti serait nettement plus utile. Comme je l'ai dit, j'ai de la difficulté avec cela.

Mme Landolt: Tout à fait.

Le sénateur Cools: Le législateur emploie des euphémismes, mais les gens ne semblent pas se soucier de ce que je crains, pour une grande part. Très peu de gens ont suivi le débat devant les tribunaux. Lorsque quelqu'un affirme que nombre de ces affaires ont été décidées sans que des éléments de preuve ne soient déposés, cela fait réfléchir. J'ai lu certains des arrêts dans cette affaire, et les voies employées pour tirer certaines des conclusions sont assez radicales. Je pense à l'affaire de *M c. H*. Je crois que c'est au tribunal inférieur que Mme la Juge Epstein a fait des déclarations assez bizarres, en toute franchise, soit

Ms Landolt: Madam Justice Abella has said the same thing, but there is no basis in law or in fact. There is no evidence, yet they have done it because they are judges, and therefore they feel entitled to do so.

Senator Cools: It does people a terrible disservice. If the minister's intention is to provide homosexual persons with benefits, certainly the minister can do that in the most beneficial way. It is not necessary to use such a vague set of terms that no one could even agree on them from the start. They do not need to proceed without a clear understanding or direction as to where those terms will go, and where they will end up. I have a lot of trouble with legislative drafting in that way. However, it seems to be the trend and I think I should expect more of it.

The Chairman: I am consistently asking senators to ask questions. I will do it again.

Senator Cools: I just did. Ms Landolt is in a very unique position. She is one of the few persons in this country who has studied each and every one of these cases, and has been on the ground floor. She is one of the most studied people in terms of the development of the case law in this question.

The Chairman: Senator Cools, that is one of the reasons why we invited Ms Landolt initially to come. She could not attend; therefore, we invited her again.

I quoted this before, but I will point out once again that in *Malodowich v. Pentiinen* in 1980, the generally accepted characteristics of a conjugal relationship were set out. They include shared shelter, sexual and personal behaviour, services, social activities, economic support and children, as well as a societal perception of the couple. However, it was recognized that these elements may be present in varying degrees, and not all are necessary for the relationship to be found conjugal.

Ms Landolt: Yes, that applied to heterosexuals in 1980.

Senator Cools: That was a heterosexual case.

Senator Buchanan: As I understand it, the basis of Bill C-23 was the decision in the *M v. H* case.

Ms Landolt: Yes. The minister said so.

Senator Buchanan: As I read the bill, and I have not read it all, the basis of it is the amendments to all of the federal statutes. How many are there, 70?

Ms Landolt: There are 68.

Senator Buchanan: It is quite simple when you read the clause of each one of the amendments, in that a common-law partner in relation to an individual means a person who is cohabiting with the individual in a conjugal relationship, having cohabited for a term of at least one year.

qu'essentiellement, si le Parlement ne le fait pas, les juges doivent le faire.

Mme Landolt: Mme la juge Abella a dit la même chose, mais il n'y a pas de fondement pour cela en droit ou dans les faits. Il n'y a pas de preuve, mais ces gens ont fait cela parce que ce sont des juges et, par conséquent, ils estiment avoir le droit d'agir ainsi.

Le sénateur Cools: C'est rendre un très mauvais service aux gens. Si la ministre a l'intention d'accorder des avantages aux homosexuels, elle peut certainement le faire, de la façon la plus bénéfique qui soit. Il n'est pas nécessaire d'utiliser un vocabulaire vague sur lequel personne n'arrive à s'entendre au départ. Les gens n'avancent pas en ayant une idée claire de ce que peuvent signifier ces termes aujourd'hui et demain. Cette façon de rédiger les lois me semble très mal avisée. Tout de même, cela semble être la tendance, et je crois que cela ira en s'amplifiant.

La présidente: Je demande toujours aux sénateurs de poser des questions. Je le fais à nouveau.

Le sénateur Cools: Je viens de le faire. Mme Landolt se trouve dans une position tout à fait unique. C'est l'une des seules personnes au pays qui aient étudié systématiquement les cas dont il est question et qui a vu les choses sur le terrain pour ainsi dire. C'est une des personnes qui connaît le mieux l'évolution de la jurisprudence en la matière.

La présidente: Sénateur Cools, c'est une des raisons pour lesquelles nous avons invité Mme Landolt au départ. Elle ne pouvait pas assister à la séance. Nous l'avons donc invitée à nouveau.

J'ai déjà cité cet arrêt, mais je le ferai à nouveau. Dans *Malodowich c. Pentiinen*, en 1980, le tribunal a établi les caractéristiques généralement admises d'une relation conjugale. Il y a notamment le fait de vivre au même endroit, les rapports sexuels et personnels, les services, les activités sociales, le soutien économique et les enfants, de même que la perception qu'a la société du couple. Le tribunal a tout de même reconnu que ces éléments peuvent se présenter à des degrés variables et qu'ils n'ont pas tous à exister pour qu'une relation soit réputée conjugale.

Mme Landolt: Oui, cela s'appliquait aux hétérosexuels, en 1980.

Le sénateur Cools: C'était une affaire d'hétérosexuels.

Le sénateur Buchanan: Si je comprends bien, le projet de loi C-23 est fondé sur la décision rendue dans l'affaire *M. c. H.*

Mme Landolt: Oui. La ministre l'a dit.

Le sénateur Buchanan: En lisant le projet de loi, et je ne l'ai pas lu en entier, je vois que cela repose sur des modifications touchant l'ensemble des lois fédérales. Combien y en a-t-il, 70?

Mme Landolt: Il y en a 68.

Le sénateur Buchanan: C'est très simple si on lit l'article se rapportant à chacun des modifications: le conjoint de fait, par rapport à l'individu, c'est la personne qui cohabite avec une autre personne avec laquelle elle a une relation conjugale, et avec laquelle elle cohabite depuis un an au moins.

That is the basis, is it not, of the bill? It follows then that the whole reasoning behind the bill is a decision of the Supreme Court of Canada that has settled the question of what is meant by conjugal relationship by a vote of three to two.

Ms Landolt: With respect, that is not quite what it was. The Supreme Court of Canada in *M v. H* said that heterosexual couples should have the same benefits as common-law couples. They did not say you have to give them the benefits. Ms McLellan could simply have said, "Okay, we can just stop all benefits to common-law couples." Alternatively, she could have brought in domestic partnership legislation, or she could have just changed some existing legislation. She had lots of options. She was not compelled to do what she did because the court did not suggest what had to be done. There were no remedies put forward. The court did not say that she had to bring in 68 amendments, or else. The court never suggested that, but rather they said that there had to be some recognition that common-law, heterosexual, and homosexual couples are similar. She did not have to do what she did, Senator Buchanan.

Senator Buchanan: I understand that, but now that she has, and it is in the bill, this term "conjugal relationship" can imply a relationship between homosexuals, if that is what the Supreme Court stated.

Ms Landolt: The only one who discussed that was Mr. Justice Cory.

Senator Buchanan: Did not some other judges agree with that?

Ms Landolt: Two of them agreed with him. As you recall, there were nine sitting. Therefore, it really has not been settled. In fact, Mr. Justice Gonthier was quite clear that that is not conjugal. He listed why homosexual relationships are different from heterosexual relationships.

Senator Buchanan: I misunderstood.

The Chairman: I will point out that I believe the decision was eight to one in that case.

Senator Joyal: As you know, other countries have legislated in this area. Some have gone even further, in that they have recognized a legal and binding nature to marriage between same-sex couples. That is the case in the Netherlands, France, and some Scandinavian countries. Vermont State has also done it. From other countries that have legislated in this area in the past, do you know of any studies that would confirm your conclusions or fears that there has been a significant diminution of respect for and appreciation of traditional marriage?

Ms Landolt: The Scandinavian countries simply have domestic partnership legislation.

Senator Joyal: However, it would have the same impact. If the legislation is comparable, then the impact should be the one you fear.

C'est bien le fondement du projet de loi? Il s'ensuit que tout le raisonnement sous-jacent correspond à une décision de la Cour suprême du Canada qui a réglé la question, à trois voix contre deux, de savoir ce qu'est une relation conjugale.

Mme Landolt: Sauf le respect que je vous dois, ce n'est pas tout à fait cela. Dans l'arrêt *M c. H*, la Cour suprême du Canada a affirmé que les couples hétérosexuels devraient profiter des mêmes avantages que les couples en union libre. Elle n'a pas dit qu'il fallait leur donner ces avantages. Mme McLellan aurait pu dire simplement: «Bon, nous pouvons cesser d'accorder tous les avantages aux couples en union libre». Sinon, elle aurait pu proposer une loi sur les partenaires ménagers, ou encore elle aurait pu modifier simplement les dispositions législatives existantes. Elle disposait de nombreuses options. Elle n'a pas été contrainte de faire ce qu'elle a fait, puisque le tribunal n'a pas proposé ce qu'il fallait faire. Aucun recours n'était mis de l'avant. Le tribunal n'a pas dit qu'elle devait concevoir 68 modifications, sinon les choses iraient mal. Le tribunal n'a jamais proposé cela; plutôt, il a dit que nous devrions reconnaître d'une manière ou d'une autre que les couples en union libre, les couples hétérosexuels et les couples homosexuels sont semblables. Elle n'était pas obligée de faire ce qu'elle a fait, sénateur Buchanan.

Le sénateur Buchanan: Je comprends cela, mais maintenant qu'elle l'a fait et que ça se trouve dans le projet de loi, le terme «relation conjugale» peut laisser supposer une relation entre homosexuels, si c'est ce qu'a dit la Cour suprême.

Mme Landolt: Le seul juge qui en ait parlé est le juge Cory.

Le sénateur Buchanan: D'autres juges n'étaient-ils pas d'accord avec lui?

Mme Landolt: Deux d'entre eux étaient d'accord avec lui. Si vous vous rappelez, il y avait neuf juges qui siégeaient. Par conséquent, cela n'a pas vraiment été réglé. De fait, M. le juge Gonthier a affirmé très clairement qu'il ne s'agit pas d'une relation conjugale. Il a dit pourquoi les relations homosexuelles sont différentes des relations hétérosexuelles.

Le sénateur Buchanan: J'avais mal compris.

La présidente: Je dois signaler que la décision a été rendue à huit voix contre une dans cette affaire.

Le sénateur Joyal: Comme vous le savez, d'autres pays ont légiféré dans ce domaine. Certains sont allés encore plus loin que nous, c'est-à-dire qu'ils ont reconnu la nature juridique et exécutoire du mariage entre les couples de même sexe. C'est le cas des Pays-Bas, de la France et de certains pays scandinaves. L'État du Vermont a fait cela aussi. Êtes-vous au courant d'études provenant des pays qui ont légiféré dans le domaine qui viendraient confirmer vos conclusions ou vos craintes — c'est-à-dire qu'il y avait une diminution importante du respect et de l'appréciation à l'égard du mariage traditionnel?

Mme Landolt: Les pays scandinaves ont simplement une loi sur les partenaires ménagers.

Le sénateur Joyal: Cela aurait le même impact. Si la loi est comparable, l'impact devrait être ce que vous craignez.

Ms Landolt: My understanding of the situation in Denmark and Norway is that the legislation concerns domestic partnerships, and only in a limited sense. You could not get all the benefits that are contained in Bill C-23. They are not really comparable. Marriage is still very different and gives much better benefits than the domestic partnership. It only applies to certain specific pieces of legislation.

The Netherlands has just brought forward legislation, as you know. I do not know if it has been passed.

France is the only country of which I know, and that of course only occurred within the year. Thus, no one really knows the implications. As far as I know, it is only France to this date. Even so, I do not know if France has made legal marriages comparable to homosexual and lesbian relationships.

The Chairman: Ms Landolt, that rather interests me. Do you know if the number of marriages has been affected whatsoever, then, by that type of legislation in the Scandinavian countries?

Ms Landolt: No, I do not. I do not know what the implications are. That legislation is relatively recent. I have never seen any studies.

Senator Fraser: I have just a short observation. I think it would depend almost entirely on the very specific terms of the rights and obligations in each individual piece of legislation. I cite, for example, the matrimonial regime in Quebec that was changed a few years ago. That change occasioned a great deal of criticism at the time. Some fairly close observers hold it to be partly responsible for the decline in the rate of heterosexual rights and obligations, and heterosexual marriage. In the view of every married couple I know, it is a terrible law. I know at least three couples who have decided not to marry because of that law. This had nothing to do with gay rights and non-gay rights — it had to do with one's financial affairs. I think there would be sharp limits to the parallels that we could draw from other countries' legislation.

The Chairman: Thank you very much, Ms Landolt.
The committee adjourned.

Mme Landolt: Si je ne m'abuse, au Danemark et en Norvège, la loi en question porte sur les partenariats ménagers, et seulement d'une façon limitée. Les gens ne pourraient se prévaloir de tous les avantages prévus dans le projet de loi C-23. Ce n'est pas vraiment comparable. Le mariage demeure une chose très différente qui produit beaucoup plus d'avantages que le partenariat ménager. Cela ne s'applique qu'à certaines dispositions législatives précises.

Les Pays-Bas viennent tout juste de déposer un projet de loi, comme vous le savez. Je ne sais pas s'il a été adopté.

La France est le seul pays, à ma connaissance, qui a adopté une telle loi, et cela ne fait qu'un an que la loi existe. Par conséquent, personne ne connaît vraiment les conséquences de la chose. Autant que je sache, il n'y a que la France jusqu'à maintenant. Et encore, je ne sais pas si la France a établi que le mariage contracté devant la loi est comparable aux unions entre homosexuels et lesbiennes.

La présidente: Madame Landolt, je trouve cela assez intéressant. Savez-vous si ce genre de loi a eu une incidence quelconque sur le nombre de mariages dans les pays scandinaves?

Mme Landolt: Non, je ne le sais pas. Je ne sais pas quelles en sont les conséquences. La loi en question est relativement récente. Je n'ai jamais vu d'étude là-dessus.

Le sénateur Fraser: J'aimerais faire une observation, rapidement. Je crois que cela dépend presque entièrement de la formulation particulière des droits et des obligations dans chacun des textes de loi. Je peux parler, par exemple, du régime matrimonial du Québec, qui a été modifié il y a quelques années. La modification en question a soulevé beaucoup de critiques à l'époque. Certains observateurs près de la chose font valoir qu'elle est responsable en partie du déclin du taux de droits et d'obligations chez les hétérosexuels, et du mariage chez les hétérosexuels. Selon tous les couples mariés que je connais, c'est une loi terrible. Je connais au moins trois couples qui ont décidé de ne pas se marier en raison de cette loi. Cela n'a rien à voir avec les droits des gais et les droits des autres — il est question des affaires financières des gens. Je crois qu'il y a des limites assez nettes aux parallèles qu'on peut faire avec les lois d'autres pays.

La présidente: Merci beaucoup, madame Landolt.
La séance est levée.

OTTAWA, Thursday, June 1, 2000

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-23, to modernize the Statutes of Canada in relation to benefits and obligations, met this day at 10:55 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: This session of Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs will now hear evidence from various departments on Bill C-23, to modernize the Statutes of Canada in relation to benefits and obligations.

Our first witnesses will be Ms Michelle Gosselin and Ms Lisa Hitch from the Department of Justice. The room is full of other people who can be called to the table, if needed, to answer our questions. I am told that you do not have a statement to make but that you are ready for questions from the members of the committee. Perhaps someone would commence at this time.

Senator Andreychuk: Will Ms Gosselin and Ms Hitch speak on behalf of all departments, or will representatives from the various departments be called separately?

The Chairman: If questions relate to one particular area of the bill, then either myself or Ms Gosselin will call someone to the table to assist her.

Senator Andreychuk: Very well.

The Chairman: They are here for back up.

Senator Joyal: Over the last few weeks, certain witnesses have appeared before our committee, and I understand that someone from the Justice Department has been attending those meetings on your behalf. Do you have any comments to make on the points that were raised by some of the witnesses?

Ms Michelle Gosselin, Project Manager, Modernizing Benefits, Department of Justice: Which ones are you referring to, in particular?

Senator Joyal: Your comment surprises me. I am sorry that I might seem to be mad this morning. A representative from your department has attended here and has heard the issues that have been raised, and yet you have nothing to say to us. Are you telling us that you have no comment to make about anything that those witnesses have been telling us in all those proceedings?

[*Translation*]

Ms Gosselin: I am merely trying to get an idea of the issues that you wish to discuss.

[*English*]

Would you like us to talk about dependency or the section 1.1 amendment?

Senator Joyal: I would like you to talk about the various points that have been raised. I was expecting you to come forward this morning and say that you wanted to comment on certain aspects of the evidence the committee has heard.

OTTAWA, le jeudi 1^{er} juin 2000

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-23, Loi visant à moderniser le régime d'avantages et d'obligations dans les Lois du Canada, se réunit aujourd'hui, à 10 h 55, pour en faire l'examen.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles s'apprête, aujourd'hui, à entendre le témoignage de représentants de divers ministères au sujet du projet de loi C-23, c'est-à-dire la Loi visant à moderniser le régime d'avantages et d'obligations dans les Lois du Canada.

Nous accueillons, comme premiers témoins, Mme Michelle Gosselin et Mme Lisa Hitch, du ministère de la Justice. De nombreuses autres personnes se trouvent dans la salle et peuvent être appelées à la table, au besoin, pour répondre à nos questions. On me dit que vous n'avez pas d'exposé à faire, que vous êtes prêtes à répondre aux questions des membres du comité. Quelqu'un en a peut-être une, justement?

Le sénateur Andreychuk: Mmes Gosselin et Hitch parleront-elles au nom de tous les ministères ou des représentants des divers ministères viendront-ils témoigner à tour de rôle?

La présidente: Si les questions portent sur un point particulier du projet de loi, alors soit Mme Gosselin, soit moi, appellerai quelqu'un à la table pour l'aider.

Le sénateur Andreychuk: Fort bien.

La présidente: Ces autres personnes sont ici pour l'appuyer.

Le sénateur Joyal: Au cours des dernières semaines, certaines personnes sont venues témoigner devant le comité, et je crois savoir que quelqu'un du ministère de la Justice a assisté à ces séances en votre nom. Avez-vous quelque chose à dire au sujet des points qui ont été soulevés par certains témoins?

Mme Michelle Gosselin, gestionnaire de projet, Modernisation des avantages sociaux, ministère de la Justice: À quels points en particulier faites-vous allusion?

Le sénateur Joyal: Votre commentaire me surprend. Navré si j'ai l'air peu commode ce matin. Un représentant de votre ministère a assisté aux réunions et a entendu les points qui ont été soulevés. Pourtant, vous n'avez rien à nous dire. Êtes-vous en train de me dire que vous n'avez rien à ajouter au sujet de ce que ces témoins nous ont dit durant toutes ces délibérations?

[*Français*]

Mme Gosselin: J'essaie seulement de clarifier les questions que vous voudriez que l'on soulève.

[*Traduction*]

Aimeriez-vous que nous parlions de la dépendance économique ou de la modification prévue à l'article 1.1?

Le sénateur Joyal: J'aimerais que vous nous parliez des divers points qui ont été soulevés. Je m'attendais qu'à votre arrivée, ce matin, vous manifestiez le désir de faire des observations au sujet de certains aspects des témoignages qu'a entendus le comité.

For example, representatives of our aboriginal people appeared before our committee and raised an issue, and you may want to touch on that. You may think that issue has been investigated properly at this point, and that we do not have questions, but I was expecting you to explain to us the various points that have been raised.

The Chairman: Senator Joyal, I will have some specific questions about the issue raised by the Cree-Naskapi for the representative of the Department of Indian Affairs and Northern Development when that person appears before us.

Senator Joyal: I would like to hear some reaction to the overall testimony that we have heard here. That is what I expect from the witnesses. That is your role.

Ms Gosselin: I apologize. I was expecting specific questions. Perhaps we could start with the issue of dependency that was raised.

I heard people asking whether the bill discriminated against dependent relationships such as siblings living together. When Ms McLellan appeared before the committee, she made the point that, although there are many federal statutes currently extending limited benefits and obligations to family relationships, further study is needed to determine if it would be appropriate to extend those benefits and obligations to other kinds of dependent relationships.

She also made the point that there was a qualitative difference between married people or people living in a common-law relationship and other kinds of relationships with family members.

Perhaps it will not be possible to extend many of the obligations. Perhaps it would not be appropriate. That is why the minister has referred this issue to a parliamentary committee for further study. Bill C-23 does not preclude a discussion and movement on the broader dependency issue.

Senator Joyal: Did the minister fix a time frame for that study? Who is concerned and who must report? We might be seized with the task of responding to these questions in the future. I should like to have a sense of the time frame.

Ms Gosselin: The minister has spoken to the chairs of the two committees that would be looking at these issues primarily, namely, the Finance Committee and the Human Resources Development Committee. From a discussion we had with the clerks of those two committees, I expect this will happen sometime this fall, as the House returns from its break.

The law commission released a report yesterday that touches on this, and we will engage in a discussion on that.

As for the timing for any further policy or legislative action, I would not know that. It is still a political issue.

Senator Joyal: If I understand your answer, the minister wants to form the committee this fall, after proper consultation.

Par exemple, des représentants des autochtones sont venus témoigner et ont abordé un point au sujet duquel vous auriez peut-être quelque chose à dire. Vous croyez peut-être que la question a bien été examinée et que nous n'avons pas de questions, mais je m'attendais que vous nous expliquiez les divers points qui ont été soulevés.

La présidente: Sénateur Joyal, j'aurai des questions précises au sujet du point soulevé par les Cris-Naskapis, mais elles s'adresseront au porte-parole du ministère des Affaires indiennes et du Développement du Nord, lors de sa comparution.

Le sénateur Joyal: J'aimerais avoir une certaine réaction aux témoignages que nous avons entendus jusqu'ici. C'est ce que j'attends des témoins. C'est leur rôle.

Mme Gosselin: Je m'excuse. Je m'attendais à des questions précises. Nous pourrions peut-être commencer par parler de la dépendance économique.

J'ai entendu des témoins demander si le projet de loi faisait une distinction à l'égard de personnes vivant ensemble et ayant un lien de dépendance, par exemple des frères et sœurs. Quand Mme McLellan a comparu devant le comité, elle a fait valoir que, bien que de nombreuses lois fédérales prévoient actuellement des avantages et des obligations limités pour les membres de la famille, il faudra creuser la question pour voir s'il conviendrait d'accorder ces mêmes avantages et obligations à d'autres personnes à charge.

Elle a aussi fait valoir qu'il y avait une différence qualitative entre le conjoint ou l'époux et d'autres genres de relations avec des membres de la famille.

Il ne sera peut-être pas possible d'imposer de nombreuses obligations. Cela ne sera peut-être pas approprié. C'est pourquoi la ministre a renvoyé la question à un comité parlementaire. Le projet de loi C-23 n'interdit pas d'en débattre et de faire avancer le dossier plus général de la dépendance économique.

Le sénateur Joyal: La ministre a-t-elle fixé une échéance pour cette étude? Qui est visé et qui doit faire rapport? Nous pourrions être appelés à répondre à ces questions plus tard. J'aimerais avoir une idée des échéances.

Mme Gosselin: La ministre a communiqué avec les présidents de deux comités qui se concentreraient essentiellement sur ces questions, soit le comité des finances et le comité du développement des ressources humaines. D'après l'entretien que nous avons eu avec les greffiers de ces comités, je m'attends que l'étude aura lieu cet automne, à la rentrée parlementaire.

La Commission de la réforme du droit a publié hier un rapport qui touche à cette question, et nous en discuterons.

Quant au calendrier de toute autre mesure législative ou d'un changement d'orientation, je n'en saurais rien. Cette question relève toujours du domaine politique.

Le sénateur Joyal: Si j'ai bien compris votre réponse, la ministre souhaite former le comité cet automne, après les consultations d'usage.

Ms Gosselin: The minister has spoken. We have had some preliminary discussions and my understanding, as a bureaucrat, is that the clerks of those committees will form a committee to work on this early in the fall. Over the years, a lot of work has been done in the department on this issue. I do not want it to appear that we have not carefully considered this issue. Bill C-23 was introduced because it was important to move on this particular issue at this time. However, we feel that many questions remain to be answered on the broader dependency relationships.

Ms Lisa Hitch, Senior Counsel, Modernizing Benefits, Department of Justice: There is no specific time line as of yet because, as I am sure senators will agree, the broader issue of dependency involves the policy mandates of many government ministers. The feeling was that, unlike the same-sex issue where we had clear direction from the Supreme Court of Canada, this was not squarely a Charter issue. Perhaps it would be better managed under the shared policy mandates of several ministers. Those discussions are ongoing, but we have no final decision yet on which subcommittee or what the exact time lines will be.

The Chairman: Senator Joyal, I have here a copy of the law commission of Canada report which was released yesterday. I will see that every member of the committee receives it.

Senator Joyal: Am I right in saying it is the Department of Justice that is the leading department on that issue?

Ms Hitch: That is the question to be decided because of the dependency issue. Of course, the Department of Justice may be able to validly play a coordinating role, but it is not a Charter issue as this one was. It is not legislation which is directly within the mandate of the Minister of Justice.

Of course, in order to effect the necessary kind of policy review, cooperation would be required from a number of ministers. That is why earlier discussions surrounded whether a review should be done under the mandate of one of the other committees or some combination of the Finance and Human Resources Development committees since those are the major policy mandates that are affected.

Senator Joyal: As yet, we do not know which is the leading department on this. We will have to report. As you say, it is not essentially a justice issue or a legal issue in the way that Bill C-23 is. We understand that.

You hope for a consensus by various departments on this, but you have no time frame and no target date for that group to report.

Ms Hitch: I do apologize. We are not hoping for consensus at the departmental level. This is squarely within the hands of the minister. She is discussing it with her colleagues. That is where we hope for consensus on a decision as to which subcommittee should look at this, or whether it would be more appropriately

Mme Gosselin: La ministre a parlé. Nous avons eu certaines discussions préliminaires et, si j'ai bien compris en tant que bureaucrate, les greffiers de ces comités formeront un comité qui étudiera cette question au début de l'automne. Au fil des ans, le ministère a fait beaucoup de travail à cet égard. Je ne voudrais pas donner l'impression que nous n'avons pas étudié attentivement cette question. Le projet de loi C-23 a été déposé parce qu'il importe d'agir dès maintenant. Toutefois, nous estimons que de nombreuses questions demeurent sans réponse en ce qui concerne les personnes à charge.

Mme Lisa Hitch, avocate-conseil, Modernisation des avantages sociaux, ministère de la Justice: Il n'y a pas d'échéance précise encore parce que — je suis sûre que les sénateurs seront d'accord avec moi — cette question plus générale de la dépendance économique relève, sur le plan des orientations, de nombreux ministres. On estime que, contrairement à la question des conjoints de même sexe pour laquelle la Cour suprême du Canada nous avait clairement indiqué la voie, cette question n'est pas directement reliée à la Charte. Elle serait peut-être mieux gérée en vertu d'un partage des responsabilités de plusieurs ministres. Ces discussions sont en cours, mais aucune décision finale n'a encore été prise au sujet du sous-comité qui s'en chargera ou du calendrier précis.

La présidente: Sénateur Joyal, j'ai ici un exemplaire du rapport de la Commission du droit du Canada qui a été rendu public hier. Je vais en faire distribuer à tous les membres du comité.

Le sénateur Joyal: Ai-je raison de dire que c'est le ministère de la Justice qui assume la responsabilité de ce dossier?

Mme Hitch: C'est la question dont il faudra décider en raison de l'enjeu de la dépendance économique. Bien sûr, le ministère de la Justice sera peut-être capable d'assurer la coordination de manière valable, mais la question n'a pas de lien avec la Charte comme l'autre. Il ne s'agit pas d'une mesure législative relevant directement du mandat de la ministre de la Justice.

Bien sûr, pour faire l'examen de l'orientation voulu, il faudra que plusieurs ministres collaborent. C'est pourquoi les discussions qui ont déjà eu lieu cherchaient surtout à savoir s'il fallait faire un examen en vertu du mandat de l'un des autres comités ou plutôt le confier à une forme hybride des comités des finances et du développement des ressources humaines, puisque ce sont là les principaux mandats touchés sur le plan des orientations.

Le sénateur Joyal: Nous ne savons pas encore quel ministère assumera la responsabilité de ce dossier. Il faudra faire rapport. Comme vous le dites, la question ne relève pas essentiellement de la justice, il ne s'agit pas forcément d'une question juridique, comme c'est le cas du projet de loi C-23. Nous en sommes conscients.

Vous espérez pouvoir dégager un consensus des divers ministères à cet égard, mais vous n'avez pas de calendrier, pas d'échéance pour le dépôt du rapport de ce groupe.

Mme Hitch: Pardon, mais nous n'espérons pas dégager un consensus au niveau ministériel. La question relève carrément de la ministre. C'est elle qui va en discuter avec ses collègues. C'est à ce niveau que nous espérons qu'un consensus se dégagera, savoir s'il faut confier l'examen à un sous-comité ou à un

dealt with by a new subcommittee formed of members from a number of standing committees.

Senator Joyal: Did cabinet approve that?

Ms Gosselin: It has not approved it yet. There is some very preliminary work ongoing on the dependency issue. It is a very broad question which will have important fiscal and social program implications. It will again necessitate good study and probably good discussion with Canadians about where they want to go.

Senator Joyal: It requires a public process of consultation of some form.

Ms Gosselin: That is right.

The Chairman: Do you want to carry on with some of the other issues drawn into question?

Senator Joyal: You say the report was released yesterday. How do you intend to deal with that report? What is the next step before a decision is made on this?

Ms Hitch: To clarify, it was not a report that the law commission released yesterday but a preliminary discussion paper. Their own time frame suggests that they are now asking for public input from Canadians in response to a series of discussion questions. As the minister mentioned during her appearance, we hope that input will help the assigned committee or subcommittee to consider this issue in Parliament.

Senator Joyal: It is a preliminary discussion paper; not a report as such.

Ms Hitch: That is correct, and there are no recommendations.

Senator Joyal: It merely outlines the various aspects of a general discussion on this. The usual procedure followed by the Law Reform Commission on a preliminary report is to sustain a large and broader consultation which would include the provincial governments, I suppose, all the other institutional bodies in the country and, generally, citizens or interested groups. When the Law Reform Commission embarks under such a process, is a time frame set?

Ms Hitch: They have a suggested time frame. As far as we are aware, the department will summarize the input received from the discussion questions and the additional research which they have contracted. They hope to report to the minister and the government by the end of the year. Of course, that is a goal rather than a fixed time frame.

Senator Joyal: Of course. Therefore, by the end of the year or a few months into the new year, the Law Reform Commission would be in a position to come forward with some recommendations.

Ms Hitch: That is their stated intention, as of this point.

Senator Joyal: What is the role of the department in that process?

nouveau sous-comité regroupant des membres de plusieurs comités permanents.

Le sénateur Joyal: Le conseil des ministres a-t-il approuvé cela?

Mme Gosselin: Il ne l'a pas encore fait. Des travaux très préliminaires sont en cours au sujet de la dépendance économiques. Il s'agit d'une question très générale qui aura d'importantes répercussions sur les programmes budgétaires et sociaux. À nouveau, elle exigera une étude solide et probablement un débat, et les Canadiens devront faire des choix.

Le sénateur Joyal: Il faudra mettre en branle un processus de consultation publique.

Mme Gosselin: C'est juste.

La présidente: Souhaitez-vous parler de certaines autres questions abordées?

Le sénateur Joyal: Vous dites que le rapport a été rendu public hier. Projetez-vous de traiter de ce rapport? Quelle est la prochaine étape avant la prise de décision à ce sujet?

Mme Hitch: Par souci de clarté, je précise que le document rendu public hier par la commission du droit n'est pas un rapport, mais un document de travail préliminaire. D'après son propre calendrier, il semble que la commission invite actuellement les Canadiens à faire connaître leur opinion au sujet de toute une série de questions à débattre. Comme la ministre l'a mentionné lors de sa comparution, nous espérons que cette contribution aidera le comité ou sous-comité formé à cette fin à examiner la question au Parlement.

Le sénateur Joyal: Il s'agit d'un document de travail préliminaire, non pas d'un rapport.

Mme Hitch: C'est juste, et la commission ne fait pas de recommandation.

Le sénateur Joyal: Le document décrit simplement les divers aspects d'un débat général sur cette question. Habituellement, la Commission de réforme du droit a pour pratique, lorsqu'elle dépose un rapport préliminaire, de fournir de la matière à réflexion pour un débat qui inclurait les gouvernements provinciaux, je suppose, tous les autres organismes institutionnels du pays, et, en règle générale, les concitoyens ou les groupes intéressés. Quand la Commission de réforme du droit se lance dans un pareil processus, fixe-t-elle les échéances?

Mme Hitch: Elle propose un calendrier. D'après ce que nous en savons, le ministère fera un résumé des commentaires reçus au sujet des questions à débattre et des autres travaux qu'il aura confiés à contrat. Il espère pouvoir faire rapport à la ministre et au gouvernement d'ici à la fin de l'année. Bien sûr, c'est un objectif qu'il s'est fixé plutôt qu'un calendrier figé.

Le sénateur Joyal: Naturellement. Par conséquent, d'ici à la fin de l'année ou au début de la nouvelle année, la Commission de réforme du droit devrait être en mesure de faire certaines recommandations.

Mme Hitch: C'est du moins ce qu'elle a annoncé.

Le sénateur Joyal: Quel est le rôle du ministère dans ce processus?

Ms Hitch: The role of the department in the process of the discussion?

Senator Joyal: Yes.

Ms Hitch: As you may be aware, the Law Commission has been structured so it is operating at arm's length from the Department of Justice and from the government. That was quite deliberate in order to allow them the freedom to look into the future and to try to give some guidance to the government as to where the law might be in 10 to 20 years. Their mandate is a future-looking mandate versus immediate recommendations for policy change.

Senator Joyal: In that context, since there are cases and there will be cases in the courts dealing with the issue of marriage definition, what will be the position of the Attorney General of Canada during that process of consultation? The very definitions or proposals put forth in the preliminary discussion documents may impact on the stand taken by the Attorney General of Canada in related cases.

Ms Hitch: I think you are asking two questions. If you would indulge me, I will break it down. The first is on the effect of the Law Reform Commission paper. The paper is intended to be and is stated to be a discussion paper raising preliminary questions for public debate.

I understand that one of those questions to Canadians was whether Canadians wished to establish a registered partnership system as one means of dealing with dependency, but also put forward were many other alternatives concerns described by the Ontario Law Reform Commission regarding the limitations of a registered partnership system. In that context, one questions was: Should such a partnership system, if there is one, replace or supplement marriage?

I do not think, at this point in time, that there is anything in the law commission paper which would directly impact on the litigation position of the Government of Canada, although we will be very closely following the responses to the questions which they have put forward for public debate.

The second question which I think you are asking is the litigation position of the Department of Justice and the Government of Canada in the upcoming marriage challenges. I apologize; I am not in a position to answer that right now. The litigation committee which determines litigation positions on important cases against the government has not considered that issue because those challenges have not yet been served on the Department of Justice.

Senator Joyal: I am raising the issue because, as you know, the Attorney General of Canada has already intervened in previous cases. I wanted to know from you whether the position held by the Attorney General in 1992, especially in the Divisional Court of Ontario, will be different in the forthcoming challenges, taking into account the *M. v. H.* decision?

Mme Hitch: Dans le processus de la discussion?

Le sénateur Joyal: Oui.

Mme Hitch: Comme vous le savez peut-être, la Commission de réforme du droit est structurée de telle façon qu'elle n'a pas de lien de dépendance à l'égard du ministère de la Justice et du gouvernement. Ce choix a été très délibéré. On visait ainsi à lui laisser la liberté de voir à longue échéance et d'essayer de conseiller le gouvernement quant à ce que devrait être la loi dans 10 ou 20 ans. Son mandat est axé sur l'avenir plutôt que sur des problèmes immédiats.

Le sénateur Joyal: Dans ce contexte, puisqu'il y a déjà et qu'il continuera d'y avoir des causes devant les tribunaux concernant la définition du mariage, quelle sera la position du Procureur général du Canada durant la consultation? Les définitions ou propositions même faites dans les documents préliminaires auront peut-être une influence sur la position adoptée par le Procureur général du Canada dans des causes connexes.

Mme Hitch: Vous posez deux questions, selon moi. Si vous le permettez, j'aimerais vous répondre en deux temps. La première question concerne l'effet du document rendu public par la Commission de réforme du droit. Le document se veut — et c'est ainsi qu'on le présente — un document de travail soulevant des questions préliminaires à soumettre à un débat public.

Je crois savoir que l'une des questions posée aux Canadiens était de savoir s'ils souhaitent créer un régime d'enregistrement des partenaires domestiques comme moyen de régler la question de la dépendance économique. Cependant, on fait aussi état de nombreuses autres solutions avancées au sujet desquelles la Commission de réforme du droit de l'Ontario fait valoir les limites d'un pareil régime. Dans ce contexte, une des questions était: un tel régime d'enregistrement, s'il était mis en place, remplacerait-il le mariage ou le compléterait-il?

Je ne crois pas, à ce stade-ci, qu'il y ait quoi que ce soit dans le document de la commission qui influencerait directement sur la position du gouvernement du Canada dans les procès, bien que nous suivions de très près les réponses données aux questions soumises à un débat public.

La deuxième question que vous posez, je crois, concerne la position du ministère de la Justice et du gouvernement du Canada lors de poursuites devant les tribunaux concernant le mariage. Je suis désolée. Je ne suis pas en mesure de répondre à cette question actuellement. Le comité du contentieux qui énonce les positions adoptées dans les poursuites importantes entamées contre le gouvernement n'a pas examiné la question parce que des poursuites n'ont pas encore été entamées contre le ministère de la Justice.

Le sénateur Joyal: Je pose la question parce que, comme vous le savez, le procureur général du Canada est déjà intervenu dans des causes antérieures. J'aimerais que vous me disiez si la position prise par le procureur général en 1992, surtout devant la Cour d'appel de l'Ontario, sera différente dans les poursuites à venir, compte tenu de l'arrêt rendu dans l'affaire *M. c. H.*?

Ms Hitch: It is my understanding that the litigation position will be based on the current state of the law. As I said, the litigation committee has not yet considered the issue, so no recommendations have gone to the minister on that particular issue.

As senators are aware, the current state of the law is that the courts have upheld the opposite sex restriction on valid marriage, even under a charter challenge, and that is the current state of the law. *M. v. H.* did not address the question of marriage.

Senator Joyal: No, but there were principles in *M. v. H.* that interpreted section 15.1, so the Department of Justice cannot ignore a principle that has been stated in *M. v. H.* I do not want you to commit today on this, but I want to stress that the principle stated by the Supreme Court of Canada in interpreting section 15.1, the equality clause, has some meaning and some bearing as a principle to any discussion related to discrimination based on sexual orientation.

Ms Hitch: Let me clarify for the record that, of course, it is always the position of the Government of Canada, the Department of Justice and the minister, and the Attorney General of Canada that we will not sustain a litigation position which is contrary to the supreme law of the land. As always, we will be carefully examining the implications of recent court decisions before any final determinations are taken on a litigation position. However, I must again stress that it is speculative at this point because we have not yet been served.

Senator Joyal: Thank you. I have taken more than my time, and there are other issues.

The Chairman: Yes. The other issues, please?

Ms Gosselin: Regarding clause 1.1, the amendment, as the minister stated when she came before this committee, the definition of "marriage" will not change. The government has no intention of changing the legal meaning of marriage. Bill C-23 is not about marriage.

We had to introduce an amendment to Bill C-23 to add clause 1.1 as a clarification. Many concerns were expressed to the government, both for and against. Many of those concerns were about whether the government was changing the definition of marriage. The amendment to clause 1.1 is for greater certainty and states that:

...the amendments made by this Act do not affect the meaning of the word "marriage", that is, the lawful union of one man and one woman to the exclusion of all others.

The clarification fully preserves the integrity of Bill C-23 while ensuring that it addresses the concerns of many Canadians about the importance of marriage. That was the purpose of this amendment. Does that respond to the concern?

Mme Hitch: Je crois savoir que la position se fondera sur l'état actuel du droit. Comme je l'ai dit, le comité du contentieux n'a pas encore examiné la question. Des recommandations n'ont donc pas été faites à la ministre dans ce dossier particulier.

Comme le savent les sénateurs, les tribunaux ont confirmé que, pour être valide, il faut que le mariage ait lieu entre deux personnes de sexe opposé, même lorsque la Charte est invoquée. C'est l'état actuel du droit. L'affaire *M. c. H.* ne portait pas sur le mariage.

Le sénateur Joyal: Non. Toutefois, certains principes mis de l'avant dans l'affaire ont servi à interpréter l'article 15.1, de sorte que le ministère de la Justice ne pouvait pas ignorer un principe énoncé dans l'arrêt rendu. Je ne souhaite pas vous voir prendre un engagement à ce sujet aujourd'hui, mais j'aimerais souligner que le principe énoncé par la Cour suprême du Canada dans son interprétation de l'article 15.1, la disposition relative à l'égalité, a une signification et une portée dans toute discussion liée à la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle.

M. Hitch: Je tiens à préciser officiellement, par souci de clarté, que le gouvernement du Canada, le ministère de la Justice et sa ministre de même que le procureur général du Canada ont toujours pour position, naturellement, de ne pas avoir une position contraire à la loi suprême du pays. Comme toujours, nous examinerons avec soin les répercussions des décisions prises récemment par les tribunaux avant d'arrêter notre position finale. Toutefois, je dois à nouveau souligner que tout cela relève de la conjecture pour l'instant puisque nous n'avons pas encore été signifiés.

Le sénateur Joyal: Je vous remercie. J'ai pris plus de temps que ce à quoi j'avais droit, mais j'ai encore des questions.

La présidente: Oui. Les autres questions, je vous prie.

Mme Gosselin: En ce qui concerne l'article 1.1 du projet de loi, l'amendement, comme l'a dit la ministre lorsqu'elle a comparu devant le comité, la définition du «mariage» ne changera pas. Le gouvernement n'a pas l'intention de changer la définition juridique du mariage. Le projet de loi C-23 n'a pas de rapport avec le mariage.

Nous avons dû ajouter l'article 1.1 au projet de loi C-23 pour apporter des éclaircissements. De nombreuses préoccupations ont été exprimées au gouvernement tant en faveur de l'amendement que contre. Bon nombre de ces personnes craignaient que le gouvernement change la définition du mariage. La modification apportée à l'article 1.1 du projet de loi vise à donner plus de certitude. Elle dispose que:

[...] les modifications que la présente loi apporte ne changent pas le sens du terme «mariage», soit l'union légitime d'un homme et d'une femme à l'exclusion de toute autre personne.

Cette clarification maintient l'intégrité du projet de loi C-23 et répond en même temps aux préoccupations qu'ont exprimées de nombreux Canadiens au sujet de l'importance du mariage. Voilà l'objectif que vise cet amendement. Est-ce que cela répond à votre question?

Senator Joyal: As you know, various groups have come forward on this issue. I want this to be very clear in the minds of everyone. We heard from a pressure group last night called REAL Women of Canada. The Department of Justice is aware of that group. They came forward with an interpretation of clause 1.1 of the bill. In which aspect do you hold a different view from theirs on the interpretation of clause 1.1? I do not want to embarrass you if you were not here or if you do not have a copy of their brief which we received last night.

Ms Hitch: Please let me know if I am not answering your question, senator, because that is not my intention. We were present last night for the interpretation presented by the interest group and Ms Landolt. Perhaps the best way to answer your question would be to state again that it is the position of the minister and the position of the department that clause 1.1 is an interpretation provision and not a positive provision. It was inserted into the bill, as the minister said, in order to clarify, for some Canadians who were concerned, right in the bill, exactly what she has stated from the day of introduction, namely, that Bill C-23 is not a bill about marriage. Bill C-23 is a bill about ensuring equal treatment, as the Supreme Court has directed in *M. v. H.*, between common-law, opposite-sex partners and common-law, same-sex partners.

Senator Joyal: On the same topic, it is not your intention to use the definition that has been added to Bill C-23, as was said here at our committee, to substantiate the position that the Attorney General of Canada might take in a litigation to support the traditional definition of "marriage."

Ms Hitch: Perhaps I could clarify. To my opinion I must add that it is speculative, because I am not sure what argument will be put forward by the government in the event that any of these marriage challenges are actually served on us. To date they have not been; therefore, the litigation committee has not decided what arguments will be put forward and what the government position will be.

Perhaps we could stop for a minute and point out that there has been some misunderstanding on this point. Perhaps that is furthered by referring to clause 1.1 as a definition. We have avoided calling it a "definition" simply because, as you are well aware, in the law there are many elements which go into the determination of the validity of a particular marriage. Some of those are within provincial competence in Canada, for example, the solemnization aspects. You cannot have a marriage celebrated by people who are not registered under provincial law. It will not be valid, no matter how many other conditions are met. Similarly, in the federal jurisdiction, except for the province of Quebec because of the pre-Confederation code, there are other aspects of marriage that are within federal jurisdiction, one of which is the opposite-sex nature of marriage. There are others, for example, the prohibited degrees of consanguinity and the requirement for consummation. There are others in terms of informed and free consent, and many other reasons for which a court would grant a nullity order. It is a bit misleading to refer to clause 1.1 as a "definition" when it actually encapsulates one element of validity for legal marriage.

Le sénateur Joyal: Comme vous le savez, divers groupes ont exposé leurs vues sur cette question. Je tiens à être très clair. Nous avons entendu, hier soir, le témoignage du groupe de pression REAL Women of Canada, que le ministère de la Justice connaît bien. Ils nous ont donné leur interprétation de l'article 1.1 du projet de loi. En quoi votre interprétation diffère-t-elle de la leur? Je ne cherche pas à vous mettre dans l'embarras, surtout si vous n'étiez pas présente ou que vous n'avez pas reçu une copie de leur mémoire.

Mme Hitch: Dites-le moi si je ne réponds pas à votre question, sénateur, parce que telle n'est pas mon intention. Nous étions ici hier soir et nous avons entendu le témoignage du groupe d'intérêt et de Mme Landolt. Peut-être que la meilleure façon de répondre à votre question serait de répéter ce que la ministre et le ministère ont dit, à savoir que l'article 1.1 est une disposition interprétative. Comme l'a mentionné la ministre quand elle a déposé le projet de loi, cet article a été ajouté dans le but de clarifier que le projet de loi C-23 ne traite pas du mariage. Il vise plutôt à accorder un traitement égal, comme l'a précisé la Cour suprême dans l'arrêt *M. c. H.*, aux partenaires de sexe différent et aux partenaires de même sexe qui vivent en union de fait.

Le sénateur Joyal: Dans le même ordre d'idées, vous n'avez pas l'intention d'utiliser la définition qui a été ajoutée au projet de loi C-23, comme on l'a laissé entendre au comité, pour appuyer la position que le procureur général du Canada pourrait adopter, dans le cadre d'une contestation, en faveur de la définition traditionnelle de «mariage».

Mme Hitch: Si je puis me permettre, à mon avis, tout ceci est hypothétique, car je ne sais pas quel argument invoquera le gouvernement si jamais il y a contestation à ce chapitre. Il n'y en a pas eu jusqu'ici. Par conséquent, le comité du contentieux n'a pas décidé quels arguments seront invoqués, et quelle sera la position du gouvernement.

Je tiens à préciser qu'il y a mésentente sur ce point et que le fait de considérer l'article 1.1 comme une définition ne fait qu'ajouter à la confusion. Nous avons évité d'utiliser le mot «définition» dans ce cas-ci, car, comme vous le savez, il existe, en droit, de nombreux éléments qui doivent être pris en compte pour établir la validité d'un mariage. Certains de ces éléments relèvent de la compétence des provinces. Mentionnons, par exemple, la célébration. Il ne peut y avoir célébration de mariage si les personnes ne sont pas enregistrées en vertu de la loi provinciale. Le mariage ne sera pas valide, peu importe le nombre de conditions qui sont réunies. Il y a d'autres éléments qui relèvent de la compétence du gouvernement fédéral, sauf au Québec, où le code date d'avant la Confédération. Au nombre de ceux-ci figurent le mariage entre personnes de sexe différent, les degrés de consanguinité, la consommation du mariage, le consentement éclairé et les nombreux autres motifs pour lesquels un tribunal accorderait une ordonnance de nullité. On a donc tort de considérer l'article 1.1 comme une «définition», puisqu'il ne fait que préciser un des éléments qui permettent de déterminer l'existence d'un mariage légitime.

Having said that, it remains the position of the Department of Justice that that particular aspect of the opposite-sex nature of marriage is within the federal common law dating from the 1866 case of *Hyde v. Hyde*, and it has been consistently applied in Canada. It is true that this definition does not exist in federal legislation, but that does not necessarily mean that it is any less legal than if it were in a statute. Again, this is an interpretation provision that only refers to the current state of the law. It does not add to it. If anyone wished to challenge that particular aspect of marriage, they would have to challenge the source of it, which is the federal common law, not clause 1.1.

Senator Joyal: That is very helpful. Thank you.

Senator Cools: The witnesses are from the modernizing benefits section of the department. What is "modernizing benefits"?

Ms Gosselin: It is the name we gave to this initiative, modernizing benefits and obligations, which is also the name of Bill C-23.

Senator Cools: I know the name of the bill. I was just wondering about your project.

Ms Gosselin: My project was to bring in legislation to extend benefits and obligations to same-sex common-law couples the same way that exists currently for opposite-sex common-law couples.

Senator Cools: When I spoke in the chamber on Bill C-78, I outlined what I thought was a deep flaw in a particular clause in that bill. When you were drafting, did you pay any attention to those concerns?

Ms Gosselin: Are you referring to your concerns on the use of the term "conjugal"?

Senator Cools: In Bill C-78, it was the term "relationship of a conjugal nature." When departmental drafters set out with pen and paper in hand, do they pay any attention to what members have said on the floor of the chamber?

Ms Gosselin: Yes, I can assure you we did. We spent many hours discussing the terminology that could be used from a legal point of view. We certainly did look at all the transcripts and tried to come at it from every way.

Senator Cools: Perhaps you could share with us, then, the legal and conceptual framework that you went through to arrive at these drafting terms, bearing in mind that the plain meaning of the word "conjugal" has been, historically and biologically, "opposite sex." "Opposite-sex" and "same-sex" are words with which I have some difficulty. The term "conjugal," as it is used in a biological relationship of sexual reproduction, is well known to all of us.

I wonder if you could share with me how you evolved a term, or a group of terms, in a clause of a bill that drastically turns its back on the real and plain meaning of the terms as you used them?

Cela dit, le ministère de la Justice estime que cet aspect du mariage entre conjoints de sexe différent relève de la common law, comme en témoigne l'arrêt *Hyde c. Hyde*, rendu en 1866, dont les principes ont, depuis, été appliqués de façon uniforme au Canada. Cette définition ne figure pas dans la législation fédérale, mais cela ne veut pas nécessairement dire qu'elle a moins de valeur sur le plan juridique. Encore une fois, il s'agit d'une disposition interprétative qui renvoie uniquement à la loi actuelle. Elle n'apporte rien de nouveau. Si quelqu'un souhaitait contester cet aspect-ci du mariage, il serait obligé de le faire en vertu de la common law, non pas en vertu de l'article 1.1.

Le sénateur Joyal: Merci de l'explication. Je la trouve fort utile.

Le sénateur Cools: Les témoins viennent de la section de la modernisation des avantages sociaux. Qu'est-ce qu'on entend par cela?

Mme Gosselin: C'est le nom que nous avons donné à cette initiative, soit la modernisation de certains régimes d'avantages et d'obligations, qui est également le titre du projet de loi C-23.

Le sénateur Cools: Je le sais. Je me demandais tout simplement quel était votre objectif.

Mme Gosselin: Mon objectif était de déposer un projet de loi qui vise à accorder les mêmes avantages et obligations aux couples de même sexe et aux couples de sexe différent vivant en union de fait.

Le sénateur Cools: Quand la Chambre a débattu du projet de loi C-78, j'ai souligné le fait qu'il y avait une disposition en particulier qui comportait, selon moi, une lacune grave. Avez-vous tenu compte de ces arguments quand vous avez rédigé ce projet de loi-ci?

Mme Gosselin: Est-ce que vous faites allusion à l'utilisation du terme «conjugal»?

Le sénateur Cools: On avait utilisé l'expression «relation de nature conjugale» dans le projet de loi C-78. Quand les rédacteurs du ministère s'apprentent à rédiger un projet de loi, est-ce qu'ils tiennent compte des commentaires qu'ont formulés les députés à la Chambre?

Mme Gosselin: Oui. Nous l'avons fait dans ce cas-ci. Nous avons passé de nombreuses heures à discuter de la terminologie qui pourrait être utilisée d'un point de vue juridique. Nous avons jeté un coup d'oeil à tous les comptes rendus et analysé la question sous tous les angles.

Le sénateur Cools: Vous pourriez peut-être alors nous décrire le cadre juridique et conceptuel qui a servi de toile de fond à ce libellé, vu que le sens du mot «conjugal» a toujours été celui de «sexe opposé». J'ai de la difficulté à composer avec les expressions «de sexe opposé» et «de même sexe». Nous connaissons tous le sens du mot «conjugal», qui s'entend d'une union biologique en vue de la reproduction.

J'aimerais savoir comment vous êtes arrivés à rédiger une disposition qui contient des termes dont le sens ne correspond pas du tout à leur sens habituel?

Ms Gosselin: As the minister stated when she came to this committee, the meaning of the term “conjugal” has been clearly set out in various court decisions. Federal administrators have been applying these decisions to opposite-sex unmarried couples for many years, and would expect no difficulty in applying them to the same-sex couples. The elements which determined the conjugal relationship were summarized by the Supreme Court in *M. v. H.* These elements need not to be in every relationship.

Ms Hitch: Senator, let me begin by stating that, while the department is aware that it is sometimes difficult for all Canadians, particularly those who have not had to experience the application of statutes in any large way, most statutes use terms which have an ordinary meaning and may assign to them, within the purposes of that particular statute, a defined meaning that is somewhat narrower or somewhat broader. There are a myriad of instances across federal legislation where a particular term would have a different ordinary meaning than it has assigned to it for a particular policy purpose in a particular statute. This is usual with legislation.

You will, I am sure, understand that the legal meaning of a particular word and the ordinary dictionary meaning of a particular word are not necessarily the same. Therefore, it is the considered opinion of the Department of Justice that, in the *M. v. H.* case, the Supreme Court of Canada changed the meaning of the word “conjugal” so that — although I certainly agree with you until that point it was only applied to opposite-sex relationships — it is now to be validly applied to same-sex relationships.

I would point out that is not the first time that the word “conjugal” has been expanded. The word “conjugal,” originally, in the dictionary, as you correctly pointed out, referred only to a married relationship. However, over many years, court decisions applied the word “conjugal” to persons who were living in an unmarried relationship, it is agreed, of the opposite sex. That terminology, after a number of court cases, expanding the meaning of “conjugal,” was then adopted by legislation, both federally and provincially, to the point where the word “conjugal” has been in federal legislation for some 40 years without further explanation as to its meaning.

Senator Cools: My reading of *M. v. H.* — and I have read it quite thoroughly — tells me something quite different from what you tell me. My reading of *M. v. H.* tells me that the definition of the term “conjugal relationship” has been left to be settled on another day in another decision. This particular case that Ms Gosselin has referred to has been cited here dozens of times, but the only problem is it was a heterosexual case. The elements that you have described were in the context of a heterosexual case.

To come back to the response of Ms Hitch, which is about the plain and ordinary meanings of words, I think some of that you could describe as first-year law. One must keep wondering why the department and the courts keep tampering with the meanings of words. For example, I am sure most of us studied biology and zoology some decades ago. “Conjugal” comes, as you know, from the term “conjugation.” Conjugation in mammals and in *Homo sapiens* has to do with the mixing of genetic materials from

Mme Gosselin: Comme l’a indiqué la ministre quand elle a comparu devant le comité, le sens du terme «conjugal» a été clairement défini dans divers jugements. Les administrateurs fédéraux appliquent depuis de nombreuses années ces jugements aux couples de sexe différent non mariés. Ils comptent maintenant les appliquer également aux couples de même sexe. Les éléments qui déterminent l’existence d’une relation conjugale ont été résumés par la Cour suprême dans l’arrêt *M. c. H.* Ces éléments ne sont pas tous requis pour établir l’existence d’une relation.

Mme Hitch: Sénateur, je tiens d’abord à dire que le ministère est conscient du fait que la situation est parfois difficile pour tous les Canadiens, surtout ceux qui n’ont jamais été visés par des lois dans un sens large, et que la plupart des lois utilisent des termes dans le sens qu’on leur donne habituellement, sauf qu’ils peuvent parfois, dans le cadre d’une loi particulière, avoir un sens plus restreint ou plus vaste. Il existe dans la législation fédérale une foule d’exemples de termes dont le sens qu’on leur donne habituellement diffère de celui qu’on leur attribue à des fins de politique générale, dans une loi particulière. C’est une démarche tout à fait normale.

Vous n’êtes pas sans savoir que le sens légal d’un terme ne correspond pas nécessairement au sens que lui donne habituellement le dictionnaire. D’après le ministère de la Justice, la Cour suprême du Canada a changé le sens du terme «conjugal» dans l’arrêt *M. c. H.* — et il est vrai que, jusqu’à ce moment-là, ce terme s’appliquait uniquement aux couples de sexe différent — de sorte que ce mot s’applique maintenant aux conjoints de même sexe.

Je tiens à signaler que ce n’est pas la première fois qu’on étend le sens du terme «conjugal». À l’origine, le mot «conjugal», comme vous l’avez signalé, ne s’appliquait qu’aux conjoints mariés. Toutefois, au fil des ans, les tribunaux ont appliqué ce terme aux personnes de sexe opposé vivant en union de fait. Ce sens plus large a été adopté par voie législative, par le gouvernement fédéral et les provinces, de sorte que le mot «conjugal» fait partie de la législation fédérale depuis maintenant une quarantaine d’années, sans qu’on en explique davantage le sens.

Le sénateur Cools: Mon interprétation de l’arrêt *M. c. H.* — que j’ai lu au complet — est différente de la vôtre. D’après ce que j’ai compris, la signification de l’expression «relation conjugale» sera débattue à un autre moment, dans le cadre d’un autre jugement. L’arrêt auquel Mme Gosselin fait allusion a été cité une douzaine de fois. Le problème, c’est que cet arrêt met en cause des personnes de sexe opposé. Les éléments que vous avez décrits s’appliquent aux hétérosexuels.

Pour revenir à la réponse de Mme Hitch, qui a parlé du sens habituel des mots, certaines de ces notions relèvent des cours de droit de première année. On se demande pourquoi le ministère et les tribunaux continuent de jouer avec le sens des mots. Par exemple, la plupart d’entre nous, j’en suis certaine, ont étudié la biologie et la zoologie il y a des dizaines d’années de cela. Le terme «conjugal», comme vous le savez, vient du mot «conjugaison». Or, la conjugaison chez les mammifères et l’*homo*

different mating types. It is simply not good enough, because of a passing reference that Mr. Justice Cory made in *M. v. H.*, to be able to justify taking a profound biological and scientific term and turning it on its head.

My reading of the situation is quite different from what you have described. My reading is that, when drafters put words into an bill, every single word has a specific meaning, and a specific and intended consequence. I am of the opinion, quite frankly, that the intended consequence of using those words is to provoke a challenge to put that issue yet again before the courts.

I just wanted you to understand that, because I have sat in various meetings and many options were put forward. The option that was most preferred was the concept around domestic partnerships. I have been told privately why the minister did not see fit to choose that particular option, but what you are describing to me as your reason for using those terms simply does not add up.

Ms Hitch: There are many reasons for the domestic partnership model being rejected at this time. That is not to say that it will not possibly be the way of the future, and that is one of the reasons that the Department of Justice welcomed the contribution of the law commission yesterday.

The domestic partnership model, as the Ontario Law Reform Commission has pointed out, has two rather significant drawbacks. The first is that it forces registration in order to get access to benefits and regulations. That is completely inconsistent with Canadian legal tradition, although it works well in other jurisdictions where the choice of those jurisdictions has been to recognize only those relationships where people actively register, in other words, marriage. In Canadian legal tradition, the decision has been made that that does not adequately protect women and children specifically in relationships where someone may refuse to marry in order to specifically avoid the operation of the law on the breakdown of that relationship. Therefore, the Canadian legal tradition has been to move ahead and "deem" certain people to be in a relationship, therefore subject to obligations after one-year cohabitation in order to ensure that those people are protected.

Senator Cools: That is a curious situation because what you have then is the courts not so much interpreting obligations but creating them. One of the issues in this bill that troubles me is that I see no situation possible where we know for sure that individuals in these relationships intended to enter into these sorts of obligations. A marriage certificate is pretty much proof that people intend to give and to receive obligations. In this particular bill, there is no opportunity for people to make undertakings in a voluntary way. If you look at the terms of *Hyde v. Hyde* in the meaning of marriage, what is made clear is that it is a voluntary union. In this particular bill, in the scripting of the words, it remains unclear as to the voluntariness.

Ms Hitch: Some 40 years ago the federal government began to decide that voluntariness was exhibited in two ways. First, as you correctly pointed out, by the legal relationship of marriage. Second, by the defacto or fact-based relationship of one-year cohabitation in a conjugal relationship. Of course there is a

sapiens s'entend de la combinaison de matériel génétique provenant de l'espèce différentes. On ne peut pas, en s'inspirant d'une remarque qu'a fait le juge Cory dans l'arrêt *M. c. H.*, prendre un terme qui a un sens biologique et scientifique et lui attribuer une toute autre signification.

Donc, mon interprétation est très différente de la vôtre. Chaque mot utilisé par les rédacteurs, quand ils préparent un projet de loi, a un sens précis, un but particulier. Franchement, j'estime que le but visé dans ce cas-ci était de provoquer une contestation et de ramener encore une fois la question devant les tribunaux.

Je tiens à ce que cela soit très clair, car j'ai participé à diverses réunions où de nombreuses options ont été envisagées. L'option privilégiée était celle du partenariat domestique. On m'a expliqué, en privé, pourquoi la ministre n'a pas cru bon de la retenir. Toutefois, l'argument que vous invoquez pour justifier le choix de ces termes ne tient tout simplement pas.

Mme Hitch: Le modèle de partenariat domestique a été rejeté pour plusieurs raisons. Cela ne veut pas dire qu'il ne sera pas retenu à l'avenir, et c'est pourquoi le ministère de la Justice a bien accueilli, hier, la position exprimée par la Commission de réforme du droit.

Le modèle de partenariat domestique, comme l'a signalé la Commission de réforme du droit de l'Ontario, présente deux grands inconvénients. D'abord, il oblige les partenaires à s'enregistrer pour avoir droit aux avantages et obligations. Cette démarche ne cadre pas du tout avec la tradition juridique canadienne, mais s'inscrit fort bien dans la tradition des pays qui ont choisi de reconnaître uniquement les relations où les conjoints, s'enregistrent, c'est-à-dire le mariage. On estime, selon la tradition juridique canadienne, que cette démarche ne protège pas adéquatement les femmes et les enfants, surtout dans les relations où l'un des deux conjoints refuse le mariage afin d'éviter d'être assujéti à la loi s'il y avait rupture de la relation. Par conséquent, nous avons choisi au Canada de «présumer» que certaines personnes étaient engagées dans une relation et qu'elles avaient donc des obligations après une année de cohabitation, tout ceci dans le but de les protéger.

Le sénateur Cools: Je trouve cela curieux parce que, à ce moment-là, les tribunaux se trouvent non pas à interpréter les obligations, mais à les créer. Ce que je trouve inquiétant, entre autres, dans ce projet de loi, c'est qu'il est impossible de savoir si les personnes qui s'engagent dans de telles relations entendent assumer ces obligations. Le certificat de mariage constitue une preuve que les personnes ont sciemment l'intention d'assumer des obligations. Or, il n'y a rien, dans ce projet de loi-ci, qui indique qu'elles vont le faire. Quand on jette un coup d'oeil au sens du terme mariage dans l'arrêt *Hyde c. Hyde*, on comprend clairement qu'il s'agit d'une union volontaire, chose qui n'est pas évidente dans ce projet de loi-ci.

Mme Hitch: Le gouvernement fédéral a décidé, il y a une quarantaine d'années de cela, que l'expression de la volonté se manifesterait de deux façons. D'abord, comme vous l'avez si bien indiqué, par le lien juridique du mariage. Deuxièmement, par le fait de vivre dans une relation conjugale depuis un an.

voluntariness to establishing that relationship in that people may choose not to cohabit.

That voluntary aspect of the one-year cohabitation was recognized 40 years ago by the government in statutes. I do apologize. I did not mean to suggest that this was only the courts.

Senator Cools: I understand very clearly what you are saying, but I am saying to you that there are many people who can cohabit without intending to give or to take on certain kinds of obligations. That point was very well argued in *M. v. H.* If you remember *M. v. H.*, the two parties reached a private settlement, but the case continued to weave its way through the courts. When one relies on *M. v. H.*, one must be clear that, while there were only two parties to the action, one of the parties denied that she — they were women in this instance — had intended to give or to undertake or to receive such obligations. In other words, *M. v. H.* also proves the opposite, that the obligations were never mutually undertaken.

One could go on forever. In the long run, he who writes law is the one who has the pen in his hand. That is what I am addressing, because, with 1200 lawyers at the department's disposal, it seems to me that it is quite possible to frame a law or to draw a clause which is not as questionable or as insufficient or wanting, so to speak, as this. That is the point I keep making. My arguments fall on deaf ears.

If I could shift ground for a moment, I would like to ask a question about this document that was released yesterday. I do not know if the name has been put on the record, or if it has been circulated to us. I do not have a copy.

The Chairman: I just received a copy of it. Earlier today, I said it would be circulated.

Senator Cools: It is unseen by my eyes. I have two questions for you on that. First, you say this is a discussion paper. Could I have the name of it?

The Chairman: "Close Personal Relationships Between Adults."

Senator Cools: This is the discussion paper that relates to relationships based on economic dependency?

Ms Hitch: This is a discussion paper released by the Law Commission of Canada in their separate capacity from government.

Senator Cools: I understand it is the Law Commission of Canada paper. I was just wondering what the subject matter of it was. Is it the same question we discussed with the minister with respect to economic dependency?

The Chairman: Yes. Senator Joyal asked quite searching questions on it earlier.

Senator Cools: I will read the record, then. I apologize for being a few minutes late. This particular document has not been circulated to us. I will be happy to read it and make its contents part of my personal knowledge.

Évidemment, il faut s'engager dans ce genre de relation sciemment, puisqu'il y a des personnes qui peuvent choisir de ne pas cohabiter ensemble.

Le principe de la cohabitation d'un an figure dans la législation fédérale depuis 40 ans. Je m'excuse, je ne voulais pas laisser entendre que ce principe avait uniquement été reconnu par les tribunaux.

Le sénateur Cools: Je comprends très bien ce que vous dites. Toutefois, il y a beaucoup de personnes qui cohabitent ensemble et qui n'ont pas l'intention d'assumer certains types d'obligations. Cet argument a été fort bien défendu dans l'arrêt *M. c. H.* Si vous vous souvenez bien, les deux parties ont conclu une entente en privé, mais l'affaire a continué d'être débattue devant les tribunaux. Il importe de préciser que, même que s'il n'y avait que deux parties en cause, l'une des deux a nié — il s'agissait de femmes dans ce cas-ci — qu'elle avait l'intention d'assumer de telles obligations. Autrement dit, l'arrêt *M. c. H.* prouve également le contraire, à savoir que les deux parties ne se sont jamais engagées à assumer mutuellement des obligations.

On pourrait continuer à en débattre pendant longtemps. À long terme, c'est celui qui a le stylo en main qui rédige la loi. C'est de cela dont il est question ici. Le ministère compte sur les services de 1 200 avocats. Il devrait donc être possible de rédiger une loi ou une disposition qui n'est pas aussi discutable ou insatisfaisante que celle-ci. Voilà où je veux en venir. Personne n'a tenu compte de mes arguments.

J'aimerais maintenant vous poser une question au sujet de ce document qui a été rendu public, hier. Je ne sais pas si on en a cité le nom aux fins du compte rendu, ou s'il nous a été distribué. Je n'ai pas reçu de copie.

La présidente: Je viens d'en recevoir une. J'ai dit plus tôt qu'on le ferait circuler.

Le sénateur Cools: Je ne l'ai pas vu. J'ai deux questions à poser à ce sujet. D'abord, vous dites qu'il s'agit d'un document de discussion. Il s'intitule comment?

La présidente: «Rapports personnels étroits entre adultes».

Le sénateur Cools: Est-ce que ce document traite des relations qui sont fondées sur la dépendance économique?

Mme Hitch: Ce document de discussion a été rendu public par la Commission de réforme du droit du Canada, qui est un organisme indépendant du gouvernement.

Le sénateur Cools: Je sais qu'il a été préparé par la Commission de réforme du droit. Je me demande tout simplement s'il traite de la même question que nous avons abordée avec la ministre, soit la dépendance économique?

La présidente: Oui. Le sénateur Joyal a posé, plus tôt, des questions assez fouillées à ce sujet.

Le sénateur Cools: Je vais donc lire le compte rendu. Je suis arrivée avec quelques minutes de retard et je m'en excuse. Ce document ne nous a pas été distribué. J'aimerais bien le lire, prendre connaissance de son contenu.

I have two last questions for you. First, would you answer a question that lurked around at the beginning of this process leading to Bill C-23. It was not raised on the floor of the Senate chamber but it was certainly raised on the floor of the House of Commons. It was rumoured or suggested or speculated that, somehow or other, the organization EGALE was involved in the drafting of this bill, or, if I am wrong that they were involved in the drafting, that, somehow or the other, EGALE had advance copies of drafts of this bill. Could you respond to that, since I gather you are the actual person in charge of the drafting?

My second question is about this particular paper. I am very interested that, at this late stage in this process, while the bill is here in committee, such a discussion paper is currently making the rounds when, before this very committee two years ago, the minister pledged that she was going to move on the basis that this paper seems to be suggesting. I just wonder why it is that the department or the minister did not circulate a paper on this very issue which forms the subject matter of Bill C-23. This is a bit like closing the door after the horse has left the barn. I am curious that Parliament has had very little involvement in these kinds of issues. There have been no discussion papers and no research studies put before us.

The reason I pay a bit of attention to some of these studies is that, for example, in another incarnation, when I was wearing another hat, I knew the man who actually did the study that led to the decriminalization of homosexuality in 1968, and I knew a little bit about the work and the studies he did. The history behind that is quite well known. Why did the minister not see fit to involve Parliament in the development of the contents of this bill, or at least put a discussion paper before us?

Those two questions are quite simple. I may have stated them in a long way, but they are quite straightforward, I think.

Ms Gosselin: As to your first question, I can assure you that EGALE was not involved in any way in drafting or in policy-making or anything to do with the bill. I can also assure you that EGALE, or anyone else, outside those who had to know inside the government, did not have an early version or an early draft or an early copy of Bill C-23. Everyone had their copies at the same time, once we tabled it in Parliament. I believe Mr. Fisher responded to that question and explained how it was that some people had this misunderstanding that perhaps he had an early copy.

Senator Cools: He did not respond to such a question from this committee.

Ms Hitch: It was not here. I should also state that it is my understanding that the Speaker made a ruling on this point in the House of Commons.

Senator Cools: I am trying to put this on the record. If EGALE did not have copies, I think it is a worthy thing that the record should show that here very clearly, because we all know that the rumour mills are profound. In addition, the potential for

J'ai deux dernières questions à vous poser. D'abord, j'aimerais que vous répondiez à une question qu'on a posée au début du processus qui a mené au projet de loi C-23. La question n'a pas été soulevée au Sénat, mais à la Chambre des communes. On a laissé entendre que le groupe ÉGALE a participé à l'élaboration du projet de loi ou, si tel n'est pas le cas, qu'il a reçu, à l'avance, des copies du projet de loi. Pouvez-vous répondre à cette question, puisque je présume que c'est vous qui êtes responsable du processus de rédaction?

Ma deuxième question concerne ce document particulier. J'ai été très intéressée d'apprendre qu'à la fin du processus, pendant que le projet de loi est à l'étude ici au comité, un pareil document circule alors que, devant notre comité il y a deux ans, la ministre a juré qu'elle ne ferait pas ce que semble proposer les auteurs. Je me demande simplement pourquoi le ministère ou la ministre n'a pas fait circuler un document sur cette question qui représente la teneur du projet de loi C-23. C'est un peu comme si l'on fermait l'écurie quand les chevaux sont dehors. Je m'étonne de voir que le Parlement a si peu participé au débat sur ce genre de questions. On ne nous a présenté aucun document de discussion ou d'étude.

La raison pour laquelle je porte un peu d'attention à certaines de ces études, c'est que, par exemple, dans une vie antérieure où je portais un autre chapeau, j'ai connu celui qui a vraiment fait l'étude qui a entraîné la décriminalisation de l'homosexualité en 1968 et j'en sais donc un peu au sujet du travail et des études qu'il a faits. On en connaît bien l'historique. Pourquoi la ministre n'a-t-elle pas jugé bon d'inviter le Parlement à contribuer à la teneur du projet de loi à l'étude ou, du moins, ne nous a-t-elle pas présenté un document de discussion?

Voilà deux questions fort simples. J'ai peut-être mis du temps à les formuler, mais elles sont assez directes, je crois.

Mme Gosselin: Pour ce qui est de votre première question, je puis vous donner l'assurance que EGALE n'a pas participé du tout à la rédaction du projet de loi ou à quoi que ce soit le concernant, y compris à l'élaboration de la politique. Je puis également vous donner l'assurance que personne, sauf celles qui avaient besoin de savoir au sein même du gouvernement, n'a eu à l'avance l'ébauche, la première version ou le premier exemplaire du projet de loi C-23. Tous ont reçu leur exemplaire au même moment, après que nous l'avons déposé au Parlement. M. Fisher a répondu, je crois, à cette question et a expliqué la source du malentendu selon lequel il aurait peut-être reçu une version préliminaire.

Le sénateur Cools: Notre comité n'a pas posé de pareille question.

Mme Hitch: Non, il a répondu à cette question dans une autre enceinte. Il faudrait aussi que je précise que, si j'ai bien compris, le Président a rendu une décision à cet égard à la Chambre des communes.

Le sénateur Cools: J'essaie d'établir les faits aux fins du compte rendu. Si EGALE n'en a pas eu d'exemplaire, il conviendrait selon moi d'en faire état dans le compte rendu, de bien le préciser, parce que nous savons tous à quel point les bruits

misinformation is evident. As much as you can say here today to clear up that misunderstanding would be very helpful.

Ms Hitch: No advance copies of the legislation were given to any non-governmental organization.

Senator Cools: Excellent. I am pleased to hear that.

Ms Hitch: Your second question related to why there was no discussion paper released. Again, I will refer you to the minister's testimony where she said that the issue of dependency has been under study, not just in Canada but in various jurisdictions. There are some concerns about moving ahead too quickly in this area. I will point to simply one of those as an example. There is some concern, since it is a package of benefits and obligations, that although the benefits would be welcome between two siblings living together, or a mother and daughter, some of the obligations might be very problematic and might actually force people apart.

Let us take the example of a mother living with her daughter. If the daughter or the mother chooses to move on to a marriage relationship, would that person be subject to obligations continuing out of that dependent relationship? These are serious issues which must be given full consideration.

The second answer is that, of course, the intervening case law from the Supreme Court of Canada did provide the government with clear direction on the particular issue of same-sex partners. We do not have direction from the courts yet on the broader dependency issues.

Senator Cools: I thank you for that. That is a very thoughtful answer to both of those questions. I would add an additional point. Benefits are always welcome. Obligations and additional responsibilities, however, are not so welcome. The exact same reasoning that you just applied could also be applied to homosexual persons in some of these relationships as described in Bill C-23. We all have our consultations with all our various groups and individuals. I can tell you that is what I am hearing. You put it very nicely. Benefits are welcome. Where the question still rests relates to the obligations and how those obligations are being made back and forth.

Ms Hitch: With respect, the Supreme Court of Canada did give clear direction on the issue of whether obligations must be imposed on common-law same-sex partners in the *M. v. H.* case. They said that, yes, obligations must be imposed.

Senator Cools: I understand that.

Senator Buchanan: I discussed this last night and I am still confused. Are you saying that the Supreme Court of Canada, in the *M. v. H.* decision, includes same-sex couples in a conjugal relationship?

Ms Hitch: Yes.

Mr. Leduc: Where do you see that in the decision?

courent vite. De plus, les possibilités de désinformation sont évidentes. Tout ce que vous pourrez dire ici aujourd'hui afin de dissiper ce malentendu sera très utile.

Mme Hitch: Aucun exemplaire pré tirage du projet de loi n'a été remis à des organismes non gouvernementaux.

Le sénateur Cools: Excellent. Je suis heureuse de vous l'entendre dire.

Mme Hitch: Votre deuxième question avait trait à la raison pour laquelle aucun document de discussion n'a été rendu public. À nouveau, je vous renvoie au témoignage de la ministre qui a dit que la question de la dépendance économique était à l'étude, non seulement au Canada mais au sein de diverses juridictions. On craint d'aller trop vite dans ce domaine. Je vous donne un exemple. On craint que, comme il s'agit d'un régime d'avantages et d'obligations, bien que l'existence d'avantages entre un frère et une sœur, ou même entre une mère et sa fille, habitant ensemble soit la bienvenue, certaines des obligations pourraient poser d'énormes problèmes et pourraient même en réalité obliger les personnes à vivre séparément.

Prenons l'exemple d'une mère qui vit avec sa fille. Si l'une des deux décide de contracter mariage, aura-t-elle à assumer les obligations découlant de cette relation de dépendance? Cela soulève des enjeux importants dont il faut faire un examen attentif.

La deuxième réponse est que, naturellement, les nouvelles décisions rendues par la Cour suprême du Canada ont fourni au gouvernement des instructions claires en ce qui concerne la question particulière des partenaires de même sexe. Par contre, les tribunaux n'ont rien dit encore au sujet des questions plus générales de dépendance économique.

Le sénateur Cools: Je vous remercie de cette réponse. Vous m'avez donné une réponse très bien pesée aux deux questions. J'aimerais ajouter un autre point. Les avantages sont toujours les bienvenus. Par contre, les obligations et les responsabilités supplémentaires ne le sont pas. Le raisonnement que vous venez de faire pourrait tout aussi bien s'appliquer aux gais et lesbiennes vivant dans le cadre de certaines de ces relations décrites dans le projet de loi C-23. Nous avons tous des consultations avec divers groupes et particuliers. Je puis vous dire que c'est ce que j'entends. Vous l'avez fort bien dit. Les avantages sont les bienvenus. Ce sont les obligations et la manière de les imposer qui posent problème.

Mme Hitch: Sauf votre respect, la Cour suprême du Canada s'est clairement prononcée sur la question de savoir s'il faut imposer des obligations aux partenaires de même sexe vivant en union de fait, dans l'arrêt *M. c. H.* Elle a statué qu'il faut effectivement que des obligations soient imposées.

Le sénateur Cools: J'en suis consciente.

Le sénateur Buchanan: J'en ai discuté hier soir et je ne suis toujours pas sûr de comprendre. Êtes-vous en train de dire que la Cour suprême du Canada, dans l'arrêt *M. c. H.*, inclut dans les relations conjugales les partenaires de même sexe?

Mme Hitch: Oui.

M. Leduc: Où cela se trouve-t-il, dans l'arrêt?

Ms Hitch: With apologies, the decision focuses on section 29 of the Family Law Act. Section 29 of the Family Law Act does include people who are married and people who are not married; a man and a woman, it says, who are not married and have cohabited. Then it refers to subsection 1(1) which defines "cohabit" as: "... to live together in a conjugal relationship, whether within or outside marriage."

Mr. Justice Cory then goes on to state that there has been some consensus in the case law as to the meaning of conjugal. He refers to the *Molodowich* case from 1980, and then extends that case and its reasoning to same-sex partners by saying that same-sex partners are equally capable of —

Senator Buchanan: Was that part of the actual decision of the case?

The Chairman: I will read it out for you, Senator Buchanan. It is clause 60 of the decision. Clause 60 follows after discussion of the *Molodowich v. Penttinen* case. It states:

In these circumstances, the Court of Appeal correctly concluded that there is nothing to suggest that same-sex couples do not meet the legal definition of "conjugal."

Senator Cools: That is not part of the decision. That is *obiter*. It is not part of the judgment. People here are citing it, but I assure you it is not binding.

Ms Hitch: With respect, it is the position of the Department of Justice that it is necessary for the court to determine not only the meaning of section 29 but also the related section 1(1) which refers to the word "conjugal" before it can extend the obligations of the Family Law Act. They must address both sections.

Senator Buchanan: You are saying it is actually part of the decision and not just *obiter*?

Ms Hitch: It is the position of the department, yes.

Senator Buchanan: Your department, yes.

Senator Cools: She has said it is the position of the department.

Senator Pépin: Will you let her speak?

Senator Cools: I was speaking to my colleague. If you are so impatient, I am sorry about that.

The Chairman: Senator Cools, Senator Buchanan has the floor.

Senator Buchanan: I am through. I wanted to find out what the witness' opinion was. I understand what it is. That is the opinion of the department.

Are you saying that is also the definitive position of the Supreme Court of Canada?

Ms Hitch: My understanding of the departmental position is that there is no other way that the court could have come to the conclusion it did. It could not simply make a decision on

Mme Hitch: Excusez-moi, mais la décision gravite autour de l'article 29 de la Loi sur le droit de la famille. Cet article inclut effectivement les personnes qui sont mariées et les personnes qui ne le sont pas, l'homme et la femme, dit la loi, qui ne sont pas mariés et qui ont cohabité. Il renvoie ensuite au paragraphe 1(1) qui définit la cohabitation comme étant le fait de vivre ensemble dans le cadre d'une relation conjugale, que ce soit dans les liens du mariage ou hors de ceux-ci.

Le juge Cory poursuit en affirmant qu'il existe un certain consensus dans la jurisprudence quant à la signification du mot «conjugal». Il renvoie à la décision *Molodowich* de 1980, puis étend l'affaire et son raisonnement aux partenaires de même sexe, en disant que les partenaires de même sexe sont tout aussi capables de...

Le sénateur Buchanan: Cela fait-il partie d'une véritable décision rendue dans l'affaire?

La présidente: Je vais vous la lire, sénateur Buchanan. C'est à l'article 60 de la décision qui suit une discussion de l'affaire *Molodowich c. Penttinen*. On peut y lire:

Étant donné les circonstances, la Cour d'appel a jugé, avec raison, que rien ne laisse entendre que les couples formés de partenaires de même sexe ne satisfont pas à la définition juridique du mot «conjugal».

Le sénateur Cools: Cela ne fait pas partie de la décision. Il s'agit d'une opinion incidente. Elle ne fait pas partie du jugement. On la cite, mais je vous assure qu'elle n'est pas exécutoire.

Mme Hitch: Sauf votre respect, le ministère de la Justice a pour principe qu'il faut que le tribunal interprète non seulement l'article 29, mais également le paragraphe connexe 1(1) qui précise qu'il faut que la relation soit conjugale avant d'imposer les obligations de la Loi sur le droit de la famille. Il faut que le tribunal interprète les deux dispositions.

Le sénateur Buchanan: Vous êtes en train de dire que cela fait réellement partie de la décision, qu'il ne s'agit pas d'une opinion incidente?

Mme Hitch: C'est effectivement la position du ministère.

Le sénateur Buchanan: De votre ministère, oui.

Le sénateur Cools: Elle a dit que c'était la position du ministère.

Le sénateur Pépin: Voulez-vous bien la laisser parler?

Le sénateur Cools: Je parlais à mon collègue. Si vous êtes si impatiente, vous m'en voyez navrée.

La présidente: Sénateur Cools, le sénateur Buchanan a la parole.

Le sénateur Buchanan: J'ai terminé. Je désirais connaître l'opinion du témoin et c'est fait. Je connais maintenant l'opinion du ministère.

Êtes-vous en train de dire qu'il s'agit aussi de la position définitive de la Cour suprême du Canada?

Mme Hitch: D'après ce que j'en sais, le ministère a adopté comme principe qu'il n'y a pas d'autre moyen par lequel la cour aurait pu en venir à cette conclusion. Elle ne pouvait tout

section 29, because 29 says "cohabit." The court must look at the definition of "cohabit," which itself refers to the word "conjugal." It must look at "conjugal" in order to make the decision it made.

Senator Buchanan: Thank you.

Senator Andreychuk: I wanted to go back to some issues related to the Indian Act and the Cree-Naskapi.

Is it the Department of Justice that gives the certificate that this bill is in compliance with the Charter of Rights?

Ms Hitch: If you would forgive me, perhaps I could ask the indulgence of the committee members and beckon to the table my colleague from the native law section.

My answer to your specific question is that it is a very complicated question. Please forgive me. It is a difficult question to answer.

Under section 4.1 of the Department of Justice Act, it is the minister who must determine the constitutionality of legislation.

Senator Andreychuk: Therefore, a certificate, as I understand the process, must be issued indicating compliance with the Charter. That is what I have been told in relation to scores of bills since I came here seven years ago. An actual piece of paper is issued that indicates compliance with the Charter. Are you telling me that does not happen?

Ms Hitch: The word "certificate" is a bit misleading. A part of the memorandum of cabinet must state whether or not this has been considered. A certificate would really only occur where the minister wished to certify an unconstitutionality.

Senator Andreychuk: What did the Department of Justice, as opposed to Indian Affairs, et cetera, do with respect to this bill?

Ms Hitch: Bill C-23 was vetted for Charter compliance prior to introduction, as are all statutes.

Senator Andreychuk: Therefore, it would be somewhere in your domain to have said that it complied. Consequently, you feel that the clauses with respect to the Indian Act and the Cree-Naskapi comply with the Charter of Rights.

Ms Hitch: That is correct.

Senator Andreychuk: You see no inconsistency with the specific sections of the Charter, sections 25 and 35, that protect the collective rights of aboriginal peoples? You see no inconsistency with what is in Bill C-23 and their rights in those sections?

Ms Hitch: I must beckon to my colleague, who I assure you is from the Department of Justice. It is her domain to answer questions on this particular area.

Senator Andreychuk: Fortunately for you.

The Chairman: Perhaps as your colleagues come to the table you would introduce them to us.

simplement pas rendre une décision au sujet de l'article 29, parce qu'il y est question de cohabitation. Il fallait que la cour se penche sur la définition de la cohabitation, qui elle-même parle de relations conjugales. Il fallait obligatoirement qu'elle interprète le mot «conjugal» pour rendre la décision qu'elle a rendue.

Le sénateur Buchanan: Je vous remercie.

Le sénateur Andreychuk: J'aimerais revenir à certaines questions reliées à la Loi sur les Indiens et aux Cris-Naskapis.

Est-ce le ministère de la Justice qui délivre le certificat attestant que le projet de loi à l'étude est conforme à la Charte des droits?

Mme Hitch: Si vous voulez bien m'excuser, je demanderais peut-être au comité de faire preuve d'indulgence et de m'autoriser à appeler à la table ma collègue de la Section du droit autochtone.

Je répondrai, à cette question très précise, que c'est très compliqué. Veuillez m'excuser. Il n'est pas facile de répondre à cette question.

Aux termes de l'article 4.1 de la Loi sur le ministère de la Justice, c'est au ministre qu'il incombe de juger de la constitutionnalité de la loi.

Le sénateur Andreychuk: Par conséquent, si j'ai bien compris le processus, il faut que soit délivré un certificat attestant la conformité de la loi avec la Charte. C'est ce qu'on me dit au sujet de bien des projets de loi depuis mon arrivée ici, il y a sept ans. On émet un véritable document qui atteste la conformité avec la Charte. Dites-vous que ce n'est pas ainsi que cela se fait?

Mme Hitch: Le mot «certificat» est un peu trompeur. Il faut qu'une partie du mémoire au Cabinet précise si cette question a été examinée ou pas. Un certificat serait vraiment émis seulement si la ministre souhaitait attester son inconstitutionnalité.

Le sénateur Andreychuk: Qu'a fait le ministère de la Justice, par opposition à celui des Affaires indiennes et ainsi de suite, à l'égard de ce projet de loi?

Mme Hitch: On a vérifié la conformité du projet de loi C-23 à la Charte avant de le déposer, comme tous les autres projets de loi.

Le sénateur Andreychuk: Par conséquent, il serait de votre ressort d'en confirmer la conformité. Vous estimez donc que les dispositions relatives à la Loi sur les Indiens et aux Cris-Naskapis sont conformes à la Charte des droits.

Mme Hitch: C'est juste.

Le sénateur Andreychuk: Vous ne voyez pas d'incohérence avec des articles précis de la Charte, c'est-à-dire les articles 25 et 35, qui protègent les droits collectifs des peuples autochtones? Vous ne voyez pas d'incohérence entre ces articles et la teneur du projet de loi C-23?

Mme Hitch: Il faut que je demande l'aide de ma collègue qui, je vous l'assure, est du ministère de la Justice. Elle est spécialisée dans les questions touchant ce domaine particulier.

Le sénateur Andreychuk: Heureusement pour vous.

La présidente: Lorsque des collègues à vous se présentent à la table, vous pouvez peut-être nous les présenter.

Ms Sylvia Duquette, Counsel, Native Law Section, Department of Justice: We met yesterday.

In one sense, it is a bit premature to answer the question of whether the Cree-Naskapi Act and its amendments comply with section 15 of the Charter. Depending on how the amendments and the regulations that affect the Cree-Naskapi Act come into play, we anticipate there will be some interplay between, obviously, section 35 rights created under this agreement, under the James Bay and Northern Quebec Agreement, and that section 25 will be triggered where a treaty right comes up against a Charter right.

How that interplay will occur, of course, the Supreme Court of Canada has not spoken to yet. We do not have judicial consideration of how section 25 may operate in these circumstances.

What we would say, of course, is that section 25 is part and parcel of the Charter, and part and parcel of the Constitution. We expect it to have an important role to play, together with sections 15 and 35.

Senator Andreychuk: Yes, but here is a department certifying that we are in compliance, certifying in the sense that you are giving an opinion to cabinet and, therefore, it comes to Parliament and we are relying on the opinion that Bill C-23 complies with the Charter of Rights. I am concerned that we not abrogate any of the rights of the aboriginal peoples.

For you to say that it is somewhere in that fuzzy "later-on" seems to me not good public policy and certainly not in keeping with good relationships with our aboriginal peoples.

I am trying to find out what you are doing and whether we are complying, in a very simple way. I know the courts will ultimately rule, but surely there is a strong fiduciary responsibility on all of us in Parliament, including the Prime Minister and the minister, to ensure that aboriginal rights are protected as contemplated in all of our treaties, statutes and the Charter.

Does Bill C-23 comply with all of those or not?

Ms Duquette: In answer to your question, there is a process issue involved here in terms of discussions with the aboriginal communities involved. There is a treaty. It does create rights. To the extent that these amendments may interfere with those rights, obviously some issues must be addressed. I understand, however, that Minister Nault has made a commitment that the amendments will not come into force until those discussions take place. These are precisely the kinds of issues that we want to look at in order to ensure a fulsome discussion with the aboriginal parties about the effect of those amendments on their people. This is a bit premature, because the regulations must be in effect in order to show how they may interact and potentially conflict.

Senator Andreychuk: Are those regulations being drafted now? Have there yet been any discussions on the regulations with the aboriginal communities affected?

Mme Sylvia Duquette, conseillère juridique, Section du droit des Autochtones, ministère de la Justice: Nous nous sommes rencontrés hier.

En un certain sens, il est un peu prématuré de répondre à la question de savoir si la Loi sur les Cris-Naskapis et ses modifications sont conformes à l'article 15 de la Charte. Selon la manière dont les modifications et les règlements qui visent la Loi sur les Cris-Naskapis s'appliquent, nous prévoyons un certain jeu entre, manifestement, les droits prévus à l'article 35 et créés en vertu de la Convention de la Baie James et du Nord québécois et l'article 25 lorsqu'un droit issu d'un traité sera confronté à un droit protégé par la Charte.

Quant à savoir ce qui primera, bien sûr, il faudra attendre que la Cour suprême du Canada se prononce. La façon dont l'article 25 s'appliquera peut-être dans ces circonstances n'a pas fait l'objet d'un examen judiciaire.

Ce que nous dirions bien sûr, c'est que cet article 25 fait partie de la Charte et partie de la Constitution. Nous prévoyons qu'il jouera un rôle important, de concert avec les articles 15 et 35.

Le sénateur Andreychuk: Oui, mais voici un ministère qui atteste que la loi est conforme, en ce sens qu'il émet une opinion à l'intention du Cabinet et, par conséquent, du Parlement et que nous nous fions à son avis. Je ne voudrais pas que nous abolissions des droits des peuples autochtones.

Répondre que nous le saurons plus tard ne me semble pas être une bonne politique d'État et n'aide certes pas à entretenir de bonnes relations avec nos peuples autochtones.

J'essaie de savoir ce que vous êtes en train de faire et si nous respectons la Charte, d'une manière très simple. Je sais que les tribunaux se prononceront en fin de compte, mais nous avons tous, au Parlement, y compris le premier ministre et la ministre, une forte obligation judiciaire de faire en sorte que les droits autochtones sont protégés dans la forme prévue dans tous les traités, les lois et la Charte.

Le projet de loi C-23 est-il conforme à tous ces textes ou pas?

Mme Duquette: En réponse à votre question, je dirais que cela engage un processus de discussions avec les collectivités autochtones visées. Il existe un traité. Il crée effectivement des droits. Dans la mesure où ces modifications pourraient nuire à ces droits, manifestement il faudra régler certaines questions. Je crois savoir, toutefois, que le ministre Nault s'est engagé à ce que ces modifications n'entrent pas en vigueur tant que n'auraient eu lieu ces discussions. Ce sont là précisément le genre de questions que nous souhaitons examiner pour faire en sorte que l'on débâte pleinement avec les autochtones des effets de ces modifications sur leurs peuples. La question est donc un peu prématurée, car il faut que le règlement soit en vigueur pour savoir de quelle manière il influera peut-être sur ces droits et entrera en conflit avec eux.

Le sénateur Andreychuk: Est-on en train de rédiger ce règlement? A-t-on amorcé des discussions avec les collectivités autochtones visées au sujet de ce règlement?

Ms Hitch: The regulations are not being drafted because we cannot draft them without the input of the community. We need to know what approach the community would like to see reflected in the regulations before we can draft them.

The invitation has gone to the community to begin discussions on that issue, but they have not yet been set up.

The Chairman: On behalf of this committee, I sent a letter to Minister McLellan last Thursday, May 18, before the break. I will read it into the record because I have not received a reply to this letter.

Dear Minister:

On Wednesday, May 17, 2000, the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs received evidence from representatives of the Naskapi Nation of Kawawachikamach as part of its hearings on Bill C-23, the *Modernization of Benefits and Obligations Act*.

In light of the evidence provided by the witnesses and the ensuing discussion, the committee requests clarification of the government's undertaking on Bill C-23 as it relates to the *Cree-Naskapi (of Quebec) Act*.

In addition, I would request comments or responses to other issues raised during the Naskapi representatives' appearance.

For your reference, you will find attached a copy of the preliminary draft transcripts of the relevant portion of the Committee's meeting.

May I thank you for your cooperation in this matter, and I look forward to your response, which, I am certain, will clarify these issues for Committee members.

Yours sincerely...

A copy of that letter also went to the Honourable Robert Nault, MP, Minister of Indian Affairs and Northern Development.

I have not received a reply. I can tell you right now that I am not prepared to move this committee to a clause-by-clause discussion of this bill until we get a satisfactory reply. I am sure that Minister Nault would not want to be seen as holding up passage of a bill.

Ms Hitch: For the record, senator, in answer, I pass on to you my minister's sincerest apologies and full intentions to have full answer to you prior to the clause-by-clause consideration by the committee.

The Chairman: Thank you.

Senator Andreychuk: In that case, I trust we will have sufficient time after receiving the letter to deliberate on it before going to clause-by-clause study, because it would be unfair to receive it on the same day or just prior to that, in light of our workload. I would not want to receive it at five or six o'clock on a Tuesday and have to deal with it on a Wednesday.

Mme Hitch: Le règlement n'est pas en train d'être rédigé parce que nous ne pouvons pas le faire sans la participation de la collectivité. Nous avons besoin de savoir quelle approche la collectivité préfère avant de rédiger le règlement.

L'invitation à discuter de cette question a été lancée à la collectivité, mais les pourparlers comme tels n'ont pas encore commencé.

La présidente: Au nom du comité, j'ai envoyé une lettre à la ministre McLellan le jeudi 18 mai, soit jeudi dernier, avant le congé. Je vais en faire une lecture officielle, car je n'ai pas encore reçu de réponse.

Madame la Ministre.

Le mercredi 17 mai 2000, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a entendu des témoignages de représentants de la nation naskapie de Kawawachikamach dans le cadre de ses audiences sur le projet de loi C-23, c'est-à-dire la Loi visant à moderniser le régime d'avantages et d'obligations dans les Lois du Canada.

À la lumière des témoignages entendus et du débat qui a suivi, le comité aimerait obtenir des éclaircissements au sujet de l'engagement pris par le gouvernement, dans le cadre du projet de loi C-23, à l'égard de la Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec.

De plus, je vous demanderais de bien vouloir commenter d'autres questions qu'ont soulevées les représentants des Naskapis.

Vous trouverez, à titre indicatif, copie de la transcription préliminaire des délibérations du comité à cet égard.

Je tiens à vous remercier de votre coopération dans ce dossier, et il me tarde de connaître votre réponse qui, j'en suis sûre, saura éclairer la lanterne des membres du comité.

Agréée, madame [...]

Une copie de cette lettre a également été envoyée à l'honorable Robert Nault, député et ministre des Affaires indiennes et du Développement du Nord.

Je n'ai pas reçu de réponse. Je puis vous dire dès maintenant que je ne suis pas disposée à proposer que le comité entame l'étude article par article du projet de loi tant que nous n'aurons pas reçu une réponse satisfaisante. Je suis sûre que le ministre Nault ne voudrait pas être celui qui retarde l'adoption du projet de loi.

Mme Hitch: Sénateur, comme réponse officielle, je vous transmets les excuses les plus sincères de la ministre et je vous assure qu'elle a bel et bien l'intention de vous faire une réponse complète avant l'étude article par article du projet de loi.

La présidente: Je vous remercie.

Le sénateur Andreychuk: J'espère alors que nous aurons le temps, lorsque nous aurons reçu la lettre, pour en délibérer avant de passer à l'étude article par article, parce qu'il serait très injuste de la recevoir le jour même ou la veille, étant donné notre charge de travail. Il me déplairait de la recevoir à 17 heures ou 18 heures, le mardi, puis d'avoir à en débattre le mercredi.

The Chairman: That has been noted.

Senator Andreychuk: I want to go on record that this is an issue. For the seven years that I have been here, the departments have been saying that they will undertake to negotiate with the aboriginal community. It is abundantly clear that the negotiation should take place well in advance of any contemplation of the introduction of bills. There always seems to be a sincere desire to correct any situation, but it is not done.

The problem seems to lie in the Department of Justice. The Minister of Justice has an extraordinary responsibility for the laws and the justice of this land.

On the gun registration bill, we were in the same position. We were forced to deal with the issues with regulations later. We have a fiduciary responsibility. How do we pass bills when we do not know whether we will violate people's rights in Canada? We must at least see the regulations in advance. We need some assurance that proper and adequate consultations have taken place. A letter going out to the aboriginal community is not enough.

While I sat on the aboriginal committee, this was been an overwhelming preoccupation. I hope that, again, the message will go to the ministers in charge.

We have asked for changes to the Indian Act to ensure that women's rights are taken into account, and that there is some discussion to ensure that aboriginal women are not prejudiced by any changes. Those are very delicate negotiations in the aboriginal community.

If the proposed section 148 is passed, we will change the whole process of the general discussion of aboriginal women's rights under the Indian Act. Am I correct? Would it be precedent-setting for the broader general discussions?

Ms Hitch: I hope the committee is aware of this but we will send to you the press release, backgrounder and biographical note made the day following the minister's appearance here before the committee. The special representative to look at aboriginal women's issues was announced by Minister Nault and those discussions will happen now with a view to reporting by November of this year. That is at least some answer to the larger question.

The impact of the proposed section 148 is much narrower than it may appear. It really impacts mostly on estate matters. As committee members may be aware, the Standing Joint Committee on the Scrutiny of Regulations has pointed out some difficulties with estates matters in that the current statute only allows, as a beneficiary of the estate, recognition of the legal spouse. If there is no legal spouse, and yet there is a common-law same-sex or opposite-sex partner of long-term standing, currently that person is not recognized. This has caused some difficulty in some reserve communities.

La présidente: J'en prends bonne note.

Le sénateur Andreychuk: J'aimerais affirmer officiellement qu'il s'agit là d'un problème. Depuis mon arrivée ici il y a sept ans, les ministères disent qu'ils vont entreprendre de négocier avec la collectivité autochtone. Il est très clair que la négociation devrait avoir lieu bien avant qu'on envisage le dépôt de projets de loi. On semble plein de bonne volonté, mais rien ne se fait.

Le problème semble se trouver au ministère de la Justice. Le ministre de la Justice a une responsabilité extraordinaire en ce qui concerne les lois et la justice au pays.

Nous nous retrouvons dans la même situation que lors du projet de loi visant l'enregistrement des armes. Nous avons été obligés de régler les problèmes de réglementation plus tard. Nous avons une responsabilité fiduciaire à l'égard des Autochtones. Comment peut-on s'attendre que nous allons adopter des projets de loi quand nous ignorons si nous violons les droits d'un peuple du Canada? Il faut au moins voir le règlement à l'avance. Il faut que nous ayons l'assurance que des consultations en bonne et due forme ont eu lieu. L'envoi d'une lettre à la collectivité autochtone ne suffit pas.

Lorsque j'étais membre du comité des peuples autochtones, il s'agissait-là d'une grande préoccupation. J'espère qu'à nouveau, le message se rendra aux ministres responsables.

Nous avons demandé que la Loi sur les Indiens soit modifiée pour tenir compte des droits des femmes et que certaines discussions aient lieu pour faire en sorte que les modifications ne nuisent pas aux femmes autochtones. Il s'agit-là de négociations très délicates au sein de la collectivité autochtone.

Si l'article 148 projeté est adopté, nous changerons tout le processus de discussion générale des droits des femmes autochtones aux termes de la Loi sur les Indiens. Ai-je raison? Cela établirait-il un précédent pour des discussions générales plus étendues?

Mme Hitch: J'espère que le comité en est conscient, mais nous vous enverrons le communiqué de presse, la documentation et les notes biographiques rédigées le lendemain de la comparution de la ministre devant votre comité. La nomination du représentant spécial chargé d'examiner les questions relatives aux femmes autochtones a été annoncée par le ministre Nault, et ces pourparlers auront lieu maintenant puisque le rapport doit être déposé d'ici à novembre prochain. Voilà du moins une réponse à la question plus générale.

L'impact de l'article 148 projeté est beaucoup plus restreint qu'il ne le semble. En réalité, il touche surtout une question de succession. Comme les membres du comité le savent peut-être, le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation a fait ressortir certaines difficultés au sujet du droit successoral, en ce sens que la loi actuelle ne reconnaît, comme bénéficiaire, que le conjoint en droit. S'il n'y en a pas, mais qu'existe depuis longtemps un conjoint de fait de même sexe ou de sexe opposé, pour l'instant, la loi ne le reconnaît pas. Cela a causé certaines difficultés dans des collectivités vivant dans des réserves.

Senator Andreychuk: Is your answer that the proposed section 148 will set somewhat of a precedent on the broader issue of collective rights and customs under treaties?

Ms Hitch: The proposed section 148 is intended to have a far narrower purpose than that, that is, to deal with the more immediate question of beneficiaries of individuals' estates under jurisdiction of the Indian Act.

Ms Duquette: I want to make it very clear that the position of the Department of Justice is that we take very seriously any protected treaty rights and any possibility that an act coming into force may interfere with those treaty rights.

In that regard, we are saying that full discussions will ensue on the views of the aboriginal parties. There will be discussions on the regulations to be brought into place, but we are not yet at the point that we have found or can determine with any degree of finality whether a conflict exists between what is protected under these agreements, which we take very seriously, and the proposed amendments.

The Chairman: I would point out, in addition, that the Naskapi say their consent is required under the treaty and not just discussions. Their consent is required.

Senator Andreychuk: Are you saying that neither the Department of Justice nor anyone at Indian Affairs has had any discussions on the contemplated changes to the Cree-Naskapi Act or the Indian Act? There would have been no discussions with the aboriginal community involved?

Ms Duquette: No, we are trying to point out that there is an ongoing process here. Hopefully, discussions will take place.

Senator Andreychuk: I am asking you if they have in the past.

Ms Hitch: There have been preliminary contacts, but I should stress that they were preliminary and the intention was more or less to pass on information and for the department to make some assessment of the full impact.

I should also point out that, in assessing whether these amendments were or were not constitutional, the Department of Justice carefully considered Minister Nault's commitment not to bring these into force unless everyone is happy.

I understand that that may not be as certain an answer as even we would prefer to have, but as my colleague is pointing out, we cannot determine whether there will be an inconsistency with the agreement until we know what the regulations will be. If there is an inconsistency, that is a different issue; if there is no inconsistency, then I am hoping that we will proceed.

Senator Andreychuk: A comment that was made that the extent of clause 148 is to touch individual rights and not collective rights. However, is it not a fact that individual rights on reserves, for example, are very much subject to the collective's decision?

Le sénateur Andreychuk: Votre réponse est-elle que l'article 148 projeté établira un précédent quelconque au sujet de la question générale des droits collectifs et des coutumes aux termes des traités?

Mme Hitch: L'article 148 projeté a été conçu pour avoir une portée beaucoup plus restreinte, c'est-à-dire qu'il a été conçu pour régler la question plus immédiate des bénéficiaires de successions sous le régime de la Loi sur les Indiens.

Mme Duquette: J'aimerais bien faire comprendre que la position du ministère de la Justice est que nous prenons très au sérieux tous les droits issus de traités qui sont protégés et la possibilité qu'une loi entrant en vigueur pourrait nuire à ces droits.

À cet égard, nous disons qu'on discutera pleinement des vues des parties autochtones. Il y aura des discussions au sujet du règlement qui sera appliqué, mais nous n'en sommes pas encore au point où nous savons ou pouvons juger avec certitude qu'il y a un conflit entre les droits protégés par ces accords — que nous prenons très au sérieux — et les modifications projetées.

La présidente: J'aimerais souligner, de plus, que selon les Naskapis, le traité prévoit leur consentement, plutôt que de simples discussions. Il faudra obtenir leur consentement.

Le sénateur Andreychuk: Êtes-vous en train de dire que ni le ministère de la Justice ni le ministère des Affaires indiennes n'a entamé de pourparlers au sujet des changements envisagés à la Loi sur les Cris et les Naskapis ou à la Loi sur les Indiens? Il n'y aurait pas eu de discussions avec la communauté autochtone visée?

Mme Duquette: Non. Nous essayons de souligner qu'il existe un processus permanent à cet égard. Avec un peu de chance, les pourparlers auront lieu.

Le sénateur Andreychuk: Je vous demande s'ils ont eu lieu dans le passé?

Mme Hitch: Il y a eu des échanges de vues préliminaires, mais je devrais insister sur cet aspect préliminaire et sur le fait que l'intention était plus ou moins de transmettre l'information et, pour le ministère, d'effectuer une étude d'impact détaillée.

Je devrais aussi dire que, en évaluant la constitutionnalité de ces amendements, le ministère de la Justice a pris sérieusement en compte l'engagement du ministre Nault de ne pas leur donner force de loi à moins que tout le monde soit satisfait.

Je comprends que ce n'est peut-être pas une réponse aussi sûre que nous préférierions même avoir, mais comme le fait remarquer mon collègue, nous ne pouvons dire s'il y a incompatibilité avec l'entente tant que nous n'aurons pas vu le règlement. S'il y a incompatibilité, nous avons là une toute autre question; dans le cas contraire, j'espère alors que nous irons de l'avant.

Le sénateur Andreychuk: Une observation a été faite, à savoir que l'article 148 touche les droits individuels et non les droits collectifs. Cependant, n'est-il pas vrai que les droits individuels dans les réserves, par exemple, sont grandement assujettis à la décision prise par la collectivité?

Ms Hitch: With respect, senator, the real purpose for making the change in clause 148 is to address an immediate issue of concern dealing with the estates of individuals who die without a will, because this governs intestacies. The common-law partner would receive none of the estate, and have no right to that estate. It is intended in the more narrow context.

Senator Andreychuk: I appreciate its intention, but in that narrower context of the estate, some of the assets might be on a reserve, for example. They may be an asset so long as that person is there because it was a collective decision to give an individual certain rights. Upon death, however, the collectivity may influence the decision as to what can be done with that asset.

Ms Hitch: Yes. I apologize.

Senator Andreychuk: There would be some impact on the collectivity by virtue of this narrow definition, do you not agree?

Ms Hitch: I misunderstood your question. There is a mechanism between the act and the regulations to allow the setting up of councils on each individual reserve to deal with each individual estate. That already exists and governs the beneficiaries. This literally only ensures the common-law partner can be considered as a beneficiary in an intestacy. At the present moment, under the law, there is no jurisdiction over that person either by the government or by the specific band because the legislation says "married."

The Chairman: You are speaking to clause 149 rather than clause 148, are you?

Ms Hitch: With respect, clause 148 is the definition section for this part of the bill.

The Chairman: The beneficiary part is clause 149. That deals with rights of the survivor.

Ms Hitch: Yes, clause 149 sets out the beneficiaries but they are defined in clause 148. They are interconnected clauses. Clause 148 does not have general application through the whole bill.

Senator Andreychuk: I will leave it at that. Thank you.

The Chairman: Any further questions?

Senator Andreychuk: I have one more question for the departmental representatives. Clause 1.1 did not originate at the department, it came out of the other place. Has clause 1.1 been taken into account in your position on same-sex benefits? Do you believe that clause 1.1 changes what you initially drafted?

Ms Hitch: As the minister stated, it is the position of both the minister and the department that clause 1.1 is an interpretation provision and that, therefore, it preserves the integrity of the bill. It is not a positive provision by itself. As an interpretation provision, it was added by the minister to clarify what she has been stating all along, which is that the bill does not apply, so it simply states that the bill does not apply to marriage.

Mme Hitch: Avec tout le respect que je vous dois, sénateur, l'article 148 vise en fait à régler un problème urgent en ce qui a trait aux successions de personnes qui meurent sans testament, les successions ab intestat. Le conjoint de fait n'hériterait d'aucune partie de la succession, il n'y aurait pas droit. Le contexte est plus étroit.

Le sénateur Andreychuk: Je comprends bien cette intention, mais dans ce contexte plus étroit de la succession, certains des biens pourraient se trouver dans la réserve, par exemple. Ils peuvent être un actif tant que la personne est là parce que l'octroi de certains droits à une personne a fait l'objet d'une décision collective. Au moment du décès, toutefois, la collectivité peut influencer la décision portant sur l'utilisation de cet actif.

Mme Hitch: Oui. Je m'excuse.

Le sénateur Andreychuk: Cette définition étroite aurait une certaine incidence sur la collectivité ne croyez-vous pas?

Mme Hitch: J'ai mal compris votre question. Il existe entre la loi et le règlement un mécanisme permettant la mise sur pied de conseils dans chaque réserve qui sont chargés de chaque succession individuelle. Cela existe déjà et régit les bénéficiaires. Cet article a littéralement pour seul but de faire en sorte que le conjoint de fait puisse être considéré comme bénéficiaire d'une succession ab intestat. À l'heure actuelle, en vertu de la loi, la personne ne relève ni de la compétence du gouvernement ni de celle de la bande en cause parce que la loi dit «marié».

La présidente: Vous parlez de l'article 149 plutôt que de l'article 148, si je ne m'abuse?

Mme Hitch: Avec tout le respect que je vous dois, c'est à l'article 148 que se trouve la définition pour cette partie du projet de loi.

La présidente: La partie qui traite du bénéficiaire se trouve à l'article 149. Il y est question des droits du survivant.

Mme Hitch: Oui, l'article 149 énonce les survivants, l'article 148 en donne une définition. Ce sont deux articles reliés. L'article 148 ne s'applique pas à l'ensemble du projet de loi.

Le sénateur Andreychuk: Je vais en rester là. Merci.

La présidente: Y a-t-il d'autres questions?

Le sénateur Andreychuk: J'ai une autre question qui s'adresse aux représentants du ministère. L'article 1.1 n'a pas été rédigé au ministère, mais à l'autre endroit. Avez-vous tenu compte de cet article en ce qui a trait à votre position concernant les avantages pour les couples homosexuels? Croyez-vous que cet article 1.1 change le libellé que vous aviez rédigé au départ?

Mme Hitch: Comme l'a dit le ministre, tant le ministère que lui-même considèrent l'article 1.1 comme une règle d'interprétation et que, par conséquent, il ne change en rien l'intégrité du projet de loi. Ce n'est pas une disposition positive en soi. En tant que disposition interprétative, elle a été ajoutée par la ministre pour préciser ce qu'elle a toujours dit, c'est-à-dire que le projet de loi ne change pas le sens du terme mariage.

Senator Andreychuk: It is the legal interpretation, that is, your interpretation from the department, collectively, that it has no impact on what you intended to do in the bill.

Ms Hitch: That is correct.

The Chairman: Thank you very much.

Before we adjourn, I would point out to the members of the committee that we will be meeting again on Wednesday, June 7, 2000, when the Senate rises but not before 3:30 p.m. The business before the committee will be clause-by-clause consideration of this bill.

I sincerely trust that we will get our letter in plenty of time so that we can think about it in advance.

Ms Gosselin: Yes.

The Chairman: Thank you.

The committee adjourned.

Le sénateur Andreychuk: Il s'agit de l'interprétation juridique, c'est-à-dire l'interprétation du ministère, dans son ensemble. Cet article n'a aucun impact l'objet du projet de loi.

Mme Hitch: C'est exact.

La présidente: Merci beaucoup.

Avant de suspendre la séance, je signale aux membres du comité que nous allons nous réunir demain une fois de plus, le mercredi 16 juin 2000, à l'ajournement du Sénat, mais pas avant 15 h 30. Le comité va procéder à l'étude article par article de ce projet de loi.

Je crois sincèrement que nous allons recevoir notre lettre suffisamment à l'avance afin de pouvoir y réfléchir.

Mme Gosselin: Oui.

La présidente: Merci.

La séance est levée.

OTTAWA, Wednesday, June 7, 2000

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-23, to modernize the Statutes of Canada in relation to benefits and obligations, met this day at 3:37 p.m. to give clause-by-clause consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs is now in session.

Before proceeding with clause-by-clause consideration of Bill C-23, at our request the minister sent us a letter in reply to some of the concerns that were raised during the committee meetings. I will read that letter into the record.

Dear Senator Milne:

Thank you for your letter of May 18, 2000, asking for clarification of government's undertakings on Bill C-23, An Act to modernize the Statutes of Canada in relation benefits and obligations, as they relate to the Cree-Naskapi (of Quebec) Act. You kindly enclosed a copy of the preliminary draft transcripts of the relevant portion of the Committee's meeting for my reference.

From an examination of the transcripts, it appears that the main issue raised by counsel for the Naskapi Nation of Kawawachikamach, Mr. Robert Pratt, is a question concerning the commitment of my colleague, the Honourable Robert Nault, Minister of Indian Affairs and Northern Development. As I understand it, Mr. Pratt has stated that it is the position of his client that no amendments to the Act should have been proposed without prior consultations, and that either the amendments should now be withdrawn, or his client should be assured that the amendments will not be

OTTAWA, le mercredi 7 juin 2000

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-23, Loi visant à moderniser le régime d'avantages et d'obligations dans les Lois du Canada, se réunit aujourd'hui, à 15 h 37, pour l'étude article par article du projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, la séance du comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles est maintenant ouverte.

Avant que nous commençons l'étude article par article du projet de loi C-23, à notre demande, la ministre m'a écrit pour répondre à certaines des inquiétudes soulevées durant les séances du comité. Je vais lire cette lettre pour les fins du compte rendu.

Madame,

J'ai bien reçu votre lettre du 18 mai dernier, dans laquelle vous demandiez des éclaircissements sur les engagements du gouvernement quant au projet de loi C-23, Loi visant à moderniser le régime d'avantages et d'obligations dans les Lois du Canada, et à la Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec. Vous avez eu la gentillesse de joindre à mon attention la transcription provisoire des comptes rendus pertinents de la réunion du comité.

D'après l'examen de ces comptes rendus, il semble que le point principal qu'a soulevé M. Robert Pratt, avocat de la Nation Naskapi de Kawawachikamach, concerne l'engagement de mon collègue, M. Robert Nault, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. Je comprends que, selon M. Pratt, son client estime qu'aucune modification de la loi n'aurait dû être proposée sans consultation préalable et qu'à présent il y a lieu soit de retirer les modifications, soit de l'assurer qu'elles ne prendront pas effet sans le consentement de la Nation Naskapi, ni celui des autres

brought into force without the consent of the Naskapi Nation, and the other Nations affected by the Act.

I attach a copy of a letter from Minister Nault to Chief Philip Einish, clarifying that the specific manner in which the amendments to the Cree-Naskapi (of Quebec) Act are drafted is to provide considerable flexibility for the Naskapi Nation to make choices in the regulations about what rights they wish to grant within the community to the spouses and common-law partners of members of the Naskapi Nation. In order to provide greater clarity as to the intention of the Government with regard to the proclamation of these amendments, Minister Nault reiterates his intention not to recommend proceeding with bringing these amendments into force until agreement is reached on the regulations dealing with the definition of "consorts" with the Naskapi Nation, and the other Nations affected by the Act.

As to the drafting of the regulations, I disagree with the position of counsel for the Naskapi Nation, who suggests that discussions between officials and his client are a "ruse," as no changes can be made to the text of Bill C-23 to accommodate the concerns of the Naskapi Nation. While it is true that the Supreme Court of Canada has now clearly indicated that governments can no longer make distinctions for most benefits and obligations on the basis of marital status (for example, treating spouses and common-law partners differently with regard to access to land), it is also clear that some other kinds of distinctions, for example, those made on the basis of whether the spouses or common-law partners of the Naskapi are Aboriginal or non-Aboriginal, could well be justifiable. The drafting of the amendments to the Cree-Naskapi (of Quebec) Act opens this opportunity for the Naskapi Nation to discuss in greater depth the approach they wish to take in the regulations for spouses and common-law partners of their members.

As the Cree-Naskapi (of Quebec) Act is a federal statute based on negotiated Agreements — the James Bay Agreement and the Northeastern Quebec Agreement — it is a qualitatively different situation from other federal legislation, including the Indian Act. In the case of an inconsistency between the Agreements and a federal statute, it appears that the relevant provisions of the Agreements would prevail. Thus, if after the regulations are discussed fully with the Naskapi Nation and other affected Nations, no possible way can be found to draft those regulations in a manner which will satisfy the concerns of the communities and the Charter protections, without being inconsistent with the Agreements, then the Agreements would have to be amended, which of course would require the agreement of the parties. However, I continue to believe that there are ways of drafting regulations in connection with these amendments which can satisfy the concerns of the community in a manner that is consistent with the Agreements.

nations touchées par la Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec.

Vous trouverez sous pli copie d'une lettre de M. Nault au chef Philip Einish, qui précise que la façon particulière dont les modifications de cette loi ont été rédigées vise à apporter une grande flexibilité à la Nation Naskapi pour décider quels droits elle souhaite accorder dans la réglementation aux conjoints et aux partenaires de fait des membres de sa communauté. M. Nault, afin d'éclaircir l'intention du gouvernement quant à l'entrée en vigueur de ces modifications, y renouvelle son intention de ne pas recommander la mise en oeuvre de ces règlements portant sur la définition de «conjoints» avant d'avoir convenu à cet égard avec la Nation Naskapi et les autres nations concernées par la Loi.

Quant à la rédaction des règlements, je m'oppose à la position de l'avocat de la Nation Naskapi, qui suggère que des discussions entre des fonctionnaires fédéraux et son client sont une «ruse» puisque aucune modification ne peut être apportée au texte du projet de loi C-23 qui prendrait en compte les inquiétudes de la Nation Naskapi. Il est certes exact que la Cour suprême du Canada a clairement indiqué qu'il n'est plus acceptable que, pour la plupart des avantages sociaux et des obligations, l'État fasse des distinctions en fonction de la situation matrimoniale (par exemple, ne pas traiter également conjoints et partenaires de fait en matière d'accession à la propriété); il demeure par contre que d'autres distinctions peuvent se justifier entièrement, le fait par exemple que les conjoints ou les partenaires de fait des Naskapis soient autochtones ou non. La façon dont sont rédigées les modifications de la Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec permet à la Nation Naskapi de discuter davantage la perspective qu'elle souhaite adopter dans la réglementation vis-à-vis des conjoints et des partenaires de fait de ses membres.

Puisque la Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec est une loi fédérale, fondée sur des conventions négociées — la Convention de la Baie James et la Convention du Nord-Est québécois — la situation est qualitativement différente de celle qui se pose pour les autres lois fédérales, y compris la Loi sur les Indiens. En cas d'incompatibilité entre les conventions et une loi fédérale, il semble que ce sont les dispositions pertinentes des conventions qui prévalent. Donc, si après que les règlements auront été discutés à fond avec la Nation Naskapi et les autres nations concernées, on n'a trouvé aucun moyen de les rédiger de façon à respecter les inquiétudes des communautés et les protections qu'apporte la Charte, sans incompatibilité avec les conventions, il y aura lieu de modifier celles-ci, ce qui exigera bien entendu l'accord des parties. Je demeure malgré tout persuadée que les règlements corrélatifs aux modifications peuvent être rédigés de façon à satisfaire les inquiétudes de la communauté, le tout en conformité avec les conventions.

I would also like to clarify one other aspect raised during the appearance of the Naskapi Nation representatives. In my presentation to the Committee, I indicated, in response to a question, that the Naskapi Nation has no problem with the substance of Bill C-23. Counsel for the Naskapi Nation stated at the Senate Committee hearing that this was a "complete mischaracterization" of the position of his client. I should like to clarify that my statement was premised on the statement of Mr. John Marneamskum, representative of the Naskapi Nation of Kawawachikamach, before the House Committee (March 16, 2000).

I understood the Naskapi Nation position to be that, although there was no objection to the extension of equal treatment to same-sex partners in the Bill, they do object to the inclusion of any amendments to the Cree-Naskapi (of Quebec) Act, without prior consultation. As I mentioned above, as full prior discussion did not take place, it is the stated intention of the Government to have these discussions on the text of the regulations prior to bringing any amendments to the Cree-Naskapi (of Quebec) Act into force. Those discussions are necessary in order for officials to determine the approach that the community wishes to use in drafting the regulations.

As Minister Nault says in the attached letter, we will work with the Naskapi Nation and the other Nations affected by the Cree-Naskapi (of Quebec) Act to achieve a result which respects both the need for the Government to comply with section 15 of the Charter, and the rights contained in agreements with Aboriginal communities to make decisions about their communities. We are confident that this can be achieved through meaningful discussions about the approach the community wishes to adopt in the regulations. As I mentioned above, if this is not possible, then at some point in the future alternatives may have to be explored with the parties to the James Bay Agreement and the Northeastern Quebec Agreement.

Thank you for providing this opportunity for clarification, and for your careful consideration of the Bill. Please do not hesitate to let me know if either I or my officials can further assist the Committee during its important review of the Bill. I look forward to your report.

Yours sincerely,

The letter is signed by Minister McLellan. She attached to it a letter sent by Minister Nault to the Cree-Naskapi. However, since it is not addressed to me, I do not believe I could properly read it into the record. The letter I have read was addressed to me as chair of this committee. It basically covers what is in the other letter as well.

J'éclaircis par ailleurs un autre point soulevé pendant la comparution des représentants de la Nation Naskapi. J'ai indiqué que le fond du projet de loi C-23 ne lui pose aucun problème, en réponse à une question dans ma présentation au comité. L'avocat de la Nation Naskapi a déclaré à l'audience du comité sénatorial que c'était là «une qualification absolument erronée» de la position de son client. Je précise que ma déclaration se fondait sur celle de M. John Marneamskum, représentant de la Nation Naskapi de Kawawachikamach devant le comité de la Chambre le 16 mars 2000.

Il m'a paru que la Nation Naskapi n'a pas d'objection à ce que l'égalité de traitement soit étendue dans le projet de loi aux partenaires de même sexe, mais elle s'oppose par contre à ce que les modifications soient incluses sans consultation préalable dans la Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec. Ainsi que je le mentionne ci-dessus, puisque des discussions approfondies n'ont pas eu lieu au préalable, le gouvernement a l'intention de les tenir pour discuter du texte des règlements, avant l'entrée en vigueur des modifications de la Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec. Ces discussions sont nécessaires pour que les fonctionnaires déterminent la perspective que la communauté souhaite adopter pour la rédaction de la réglementation.

Ainsi que M. Nault le souligne dans sa lettre ci-jointe, nous travaillerons de concert avec la Nation Naskapi et avec les autres nations concernées pour aboutir à un résultat qui respecte à la fois l'obligation qu'a le gouvernement de se conformer à l'article 15 de la Charte et les droits, qui figurent dans les conventions conclues avec les communautés autochtones, de prendre des décisions les concernant. Nous sommes persuadés que nous y parviendrons grâce aux discussions fructueuses sur la perspective que la communauté souhaite adopter dans la réglementation. Si cela s'avère impossible, comme je l'ai exposé ci-dessus, il nous faudra alors à un moment donné envisager d'autres actions avec les parties à la Convention de la Baie James et à la Convention du Nord-Est québécois.

Je vous remercie de m'avoir donné la possibilité d'apporter ces éclaircissements et de votre analyse minutieuse du projet de loi. Je vous serais reconnaissante de m'indiquer si mon personnel et moi-même pouvons vous aider davantage lors de cet examen important du projet de loi.

Dans l'attente de votre rapport, je vous prie d'agréer, madame, l'expression de mes salutations distinguées,

La lettre est signée par la ministre McLellan. Elle a joint à sa lettre celle envoyée par le ministre Nault aux Cris et aux Naskapis. Cependant, comme elle ne m'est pas adressée, je ne crois pas pouvoir la lire pour les fins du compte rendu. La lettre que j'ai lue m'était adressée en tant que présidente du comité. La lettre traite essentiellement de ce dont il est question dans l'autre lettre.

Senator Beaudoin: Since the letter of the minister refers to the other letter, even if it is not addressed to you personally, perhaps for the sake of completeness of the record it should be read as well.

The Chairman: Very well. Without permission, I shall read this letter.

Dear Chief Einish:

Further to my letters to you dated February 10, 2000 and March 31, 2000, I am writing to you to clarify my intention and that of the Government concerning Bill C-23, An Act to modernize the Statutes of Canada in relation to benefits and obligations.

I understand that when your representatives appeared before the Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs on May 17, 2000, they expressed concern about my earlier commitment to you and to the other Chiefs regarding the amendments to the Cree-Naskapi (of Quebec) Act, and about the fact that there had not been consultations prior to the introduction of the Bill. Let me assure you that it is my intention not to recommend bringing these amendments into force until there has been full discussion with the Naskapi Nation, the Cree and the Inuit. We will be looking to you during these discussions to let us know what approach your community would like to see reflected in the regulations.

Until we have that discussion, it is not my intention to proceed with the regulations, which are in turn needed before the amendments can be brought into force. If the regulations cannot be drafted in a way that is consistent with the existing terms of the Northeastern Quebec Agreement, then we will have to discuss how to proceed at that point. However, I remain positive that together we will be able to find some means of balancing the Charter obligations on Government with your concerns about the impact on the community of recognition of the common-law partners of members of the Naskapi Nation of Kawawachikamach.

As I indicated to you in my earlier letter, my officials would like to meet with your representatives regarding the amendments to the Cree-Naskapi (of Quebec) Act and, in particular, what approach you and your community wish to see reflected in the regulations which will be drafted to implement this change. As you will have seen, the amendments to the Act are drafted to provide considerable flexibility. The reason for this is to balance the need for the Government to comply with section 15 of the Charter, and our desire to respect your right to effect decisions concerning how the community wishes to treat Aboriginal and non-Aboriginals spouses and common-law partners of the Naskapi people within the community.

My officials have already contacted you to set up further discussions on this issue, as soon as possible. I look forward to the outcome of those discussions.

Le sénateur Beaudoin: Étant donné que la lettre de la ministre fait référence à l'autre lettre, même si elle ne vous est pas adressée personnellement, vous devriez la lire pour les fins du compte rendu, pour que nous ayons une idée complète de la question.

La présidente: Très bien. Je vais lire cette lettre sans autorisation. La lettre est adressée au chef Philip Einish.

Monsieur,

Pour faire suite aux lettres que je vous ai adressées les 10 février et 31 mars derniers, je m'efforcerai ci-dessous d'éclaircir mon intention et celle du gouvernement en ce qui concerne le projet de loi C-23, Loi visant à moderniser le régime d'avantages et d'obligations dans les Lois du Canada.

Lors de leur comparution devant le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles le 17 mai dernier, vos représentants ont fait part de leur inquiétude vis-à-vis de mon engagement antérieur envers les autres chefs et vous-même par rapport aux modifications de la Loi sur Cris et les Naskapis du Québec et de l'absence de consultation avant le dépôt du projet de loi. Je vous garantis que mon intention est que ces modifications n'entrent pas en vigueur avant que n'aient lieu des discussions approfondies avec la Nation Naskapi et avec les autres nations concernées par la loi. Nous vous consulterons pendant ces discussions pour que vous nous fassiez connaître la perspective que votre communauté souhaite retrouver dans les règlements.

Dans l'intervalle, je n'ai pas l'intention de faire avancer ces règlements, sans lesquels les modifications ne peuvent être mises en vigueur. Si les règlements ne peuvent être rédigés en conformité avec les modalités de l'actuelle Convention du Nord-Est québécois, nous devrons alors discuter ensemble du mode d'action. J'ai toutefois confiance qu'ensemble nous saurons établir l'équilibre entre les obligations que la Charte impose au gouvernement et vos inquiétudes quant aux répercussions que la reconnaissance des partenaires de fait des membres de la Nation Naskapi de Kawawachikamach aura sur la communauté.

Ainsi que je vous l'indiquais dans ma lettre précédente, mon personnel souhaite rencontrer vos représentants à propos des modifications de la Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec, en particulier à propos de l'approche que votre communauté et vous-même souhaitez voir ressortir dans les règlements qui seront rédigés pour mettre en œuvre ces modifications. Vous avez pu constater que la rédaction des modifications de la loi apporte déjà une flexibilité considérable. Nous souhaitons par là équilibrer l'obligation qu'a le gouvernement de se conformer à l'article 15 de la Charte et notre volonté de respecter votre droit de décider comment la communauté souhaite engager avec les conjoints et les partenaires de fait autochtones et non autochtones des Naskapis de votre communauté.

Mon personnel a déjà pris rapport avec vous pour organiser au plus tôt des discussions sur ce point. J'attends avec impatience le résultat de ces entretiens.

Thank you for your continued co-operation in managing this important issue. I reiterate I would also be pleased to meet with you on this matter.

Yours sincerely,

The letter is signed by Minister Nault.

Given that we did receive a response, and in time, is there a motion that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-23?

Senator Moore: I move that the committee do now proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-23, to modernize the Statutes of Canada in relation to benefits and obligations.

The Chairman: Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Is anyone opposed? Are there any abstentions?

There being none, I declare the motion carried.

Senator Moore: Madam Chair, I move that the committee adopt all clauses, schedules, and the title of Bill C-23, An Act to modernize the Statutes of Canada in relation to benefits and obligations.

The Chairman: Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Is anyone opposed? Are there any abstentions?

There being none, I declare the motion carried.

Shall the bill carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Is anyone opposed? Are there any abstentions?

Carried.

Shall I report the bill to the Senate without amendment?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Is anyone opposed? Are there any abstentions?

Carried.

The committee adjourned.

Je vous remercie de votre collaboration soutenue dans l'étude de cette importante question.

Vous renouvelant que je serai heureux de vous rencontrer à ce propos, je vous prie d'agréer, monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

La lettre est signée par le ministre Nault.

Étant donné que nous avons reçu une réponse à temps, quelqu'un veut-il proposer que le comité entreprenne l'étude article par article du projet de loi C-23?

Le sénateur Moore: Je propose que le comité entreprenne maintenant l'étude article par article du projet de loi C-23, Loi visant à moderniser le régime d'avantages et d'obligations dans les Lois du Canada.

La présidente: Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix: Oui.

La présidente: Y en a-t-il qui sont contre? Y a-t-il des abstentions?

Comme il n'y en a pas, je déclare la motion adoptée.

Le sénateur Moore: Madame la présidente, je propose que le comité adopte tous les articles, ainsi que les annexes et le titre du projet de loi C-23, Loi visant à moderniser le régime d'avantages et d'obligations dans les Lois du Canada.

La présidente: Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix: Oui.

La présidente: Y en a-t-il qui sont contre? Y a-t-il des abstentions?

Comme il n'y en a pas, je déclare la motion adoptée.

Le projet de loi est-il adopté?

Des voix: Oui.

La présidente: Y en a-t-il qui sont contre? Y a-t-il des abstentions?

Adopté.

Dois-je faire rapport du projet de loi au Sénat sans amendements?

Des voix: Oui.

La présidente: Y en a-t-il qui sont contre? Y a-t-il des abstentions?

Adopté.

La séance est levée.

Thursday, June 1, 2000:

From the Department of Justice:

Michelle Gosselin, Project Manager, Modernizing Benefits;

Lisa Hitch, Senior Counsel, Modernizing Benefits;

Sylvia Duquette, Counsel, Native Law Section.

Le jeudi 1^{er} juin 2000:

Du ministère de la Justice:

Michelle Gosselin, gestionnaire de projet, Modernisation des avantages sociaux;

Lisa Hitch, avocate conseil, Modernisation des avantages sociaux;

Sylvia Duquette, conseillère juridique, Section du droit des autochtones.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

Wednesday, May 31, 2000, first meeting:

From the Professional Institute of the Public Service of Canada:

Steve Hindle, President;

Sally Diehl, Research Officer and Compensation Analyst.

From the Canadian Labour Congress:

Nancy Riche, Executive Vice-President;

Sue Genge, National Representative.

Wednesday, May 31, 2000, second meeting:

From the Canadian Bar Association:

Terry Hancock, Member, Sexual Orientation and Gender Identity Conference;

Joan Bercovitch, Legal and Governmental Affairs.

From the Canadian Human Rights Commission:

Michelle Falardeau-Ramsay, Q.C., Chief Commissioner;

J. Hucker, Secretary General.

From REAL Women of Canada:

Gwendolyn Landolt, National Vice-President;

Sophie Joannou.

(Continued on previous page)

Le mercredi 31 mai 2000, première réunion:

De l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada:

Steve Hindle, président;

Sally Diehl, agent de recherche et analyste de la rémunération.

Du Congrès du travail du Canada:

Nancy Riche, vice-présidente exécutive;

Sue Genge, représentante nationale.

Le mercredi 31 mai 2000, deuxième réunion:

De l'Association du Barreau canadien:

Terry Hancock, Conférence sur l'orientation et l'identité sexuelles;

Joan Bercovitch, Affaires juridiques et gouvernementales.

De la Commission canadienne des droits de la personne:

Michelle Falardeau-Ramsay, c.r., présidente;

J. Hucker, secrétaire général.

De REAL Women of Canada:

Gwendolyn Landolt, vice-présidente nationale;

Sophie Joannou.

(Suite à la page précédente)



Second Session
Thirty-sixth Parliament, 1999-2000

Deuxième session de la
trente-sixième législature, 1999-2000

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Thursday, June 8, 2000

Le jeudi 8 juin 2000

Issue No. 17

Fascicule n° 17

First meeting on:

Bill C-247, An Act to amend the Criminal Code and the
Corrections and Conditional Release Act (cumulative
sentences)

Première réunion concernant:

Projet de loi C-247, Loi modifiant le Code criminel et la
Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté
sous condition (peines consécutives).

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chairman*

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	* Lynch-Staunton
* Boudreau, P.C.	(or Kinsella)
(or Hays)	Moore
Buchanan, P.C.	Nolin
Cools	Pearson
Fraser	Poy
Joyal, P.C.	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	* Lynch-Staunton
* Boudreau, c.p.	(ou Kinsella)
(ou Hays)	Moore
Buchanan, c.p.	Nolin
Cools	Pearson
Fraser	Poy
Joyal, c.p.	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Thursday, May 18, 2000:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Cools, seconded by the Honourable Senator Watt, for the second reading of Bill C-247, An Act to amend the Criminal Code and the Corrections and Conditional Release Act (cumulative sentences).

After debate.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Cools moved, seconded by the Honourable Senator Taylor, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 18 mai 2000:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Cools, appuyée par l'honorable sénateur Watt, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-247, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition (peines consécutives).

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Cools propose, appuyée par l'honorable sénateur Taylor, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Gréffier du Sénat

Paul Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, June 8, 2000

(29)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:53 a.m. in Room 257, East Block, the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Cools, Joyal, P.C., Milne, Moore, Pearson, and Poy (8).

Other senators present: The Honourable Senator Di Nino (1).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Nancy Holmes and Philip Rosen, Research Officers.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, May 18, 2000, the committee began its examination of Bill C-247, An Act to amend the Criminal Code and the Corrections and Conditional Release Act (cumulative sentences).

WITNESSES:

From the House of Commons:

Albina Guarnieri, M.P., Sponsor of the Bill.

From the Office for Victims of Crime:

Scott Newark, Special Counsel.

From Messrs Fraser, Milner, Casgrain:

Gerald D. Chipeur, Counsel.

Ms. Guarnieri made a statement and, with Messrs. Chipeur and Newark, answered questions.

At 12:25 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 8 juin 2000

(29)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 53, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Cools, Joyal, c.p., Milne, Moore, Pearson et Poy (8).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Di Nino (1).

Également présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes et Philip Rosen, attachés de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 18 mai 2000, le comité entame son examen du projet de loi C-247, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition (peines consécutives).

TÉMOINS:

De la Chambre des communes:

Albina Guarnieri, députée, parrain du projet de loi C-247.

Du Office for Victims of Crime:

Scott Newark, conseiller juridique spécial.

De MM. Fraser, Milner, Casgrain:

Gerald D. Chipeur, conseiller juridique.

Madame Guarnieri fait une déclaration et, avec MM. Chipeur et Newark, répond aux questions.

À 12 h 25, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Till Heyde

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, June 8, 2000

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-247, to amend the Criminal Code and the Corrections and Conditional Release Act (cumulative sentences), met this day at 10:53 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, today we begin our consideration of Bill C-247, to amend the Criminal Code and the Corrections and Conditional Release Act (cumulative sentences).

This bill was referred to the committee by the Senate after it received second reading on Thursday, May 18, 2000, less than six sitting days ago. As you know, the committee's general practice is to deal with private senators' and private members' bills in the approximate order that we receive them from the Senate. In this case, however, a number of circumstances, including an offer by Senator Cools to delay consideration of her bill, Bill S-9, have allowed us to begin consideration of this bill earlier than expected.

The legislative history of Bill C-247 goes back to 1996. Previous versions of related legislation were introduced in the Commons at different times from that date. During the last Parliament, however, these bills were dropped from the Commons Order Paper after a single day's debate.

After the 1997 election, the bill, then numbered C-251, was massively modified, both in committee and at report stage. During the current session, Commons Standing Order 86.1, which under certain circumstances provides for the reinstatement of a private member's bill after prorogation, allowed the bill to pass through all stages in the Commons on a single day.

To begin our consideration of the bill today, we have Ms Albina Guarnieri, the Member of Parliament for Mississauga East and the sponsor of the bill. Ms Guarnieri was first elected to the Commons in 1988 and has been re-elected in two general elections since then.

Ms Guarnieri, I invite you to give us your opening remarks on the bill and perhaps to introduce your companions.

[*Translation*]

Ms. Albina Guarnieri, Member of Parliament, Sponsor of the Bill: I would like to begin by thanking the members of the committee for being present today.

Madam Chair, I should like to begin by thanking members of the committee for taking the time to consider my bill amid all the other bills that are currently before you. As well, I must thank

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 8 juin 2000

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, saisi du projet de loi C-247, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition (peines consécutives), se réunit ce jour à 10 h 53 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, nous commençons aujourd'hui l'étude du projet de loi C-247, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition (peines consécutives).

Le projet de loi a été renvoyé au comité par le Sénat après l'adoption en deuxième lecture, le jeudi 18 mai 2000, il y a moins de six jours. Comme vous le savez, le comité a coutume d'étudier les projets de loi d'initiative parlementaire, parrainés par des sénateurs ou des députés, à peu près dans l'ordre selon lequel nous les recevons du Sénat. Dans le cas du présent projet de loi, cependant, pour diverses raisons, notamment le fait que le sénateur Cools a accepté que nous reportions l'étude du projet de loi S-9, nous pouvons commencer l'étude de ce projet de loi plus tôt que prévu.

Le projet de loi C-247 remonte à 1996. Des versions précédentes de mesures s'y rapportant ont été déposées à la Chambre des communes à divers intervalles à partir de cette date. Pendant la législature précédente, toutefois, ces projets de loi ont tous été retirés du Feuilleton de la Chambre des communes après un seul jour de débat.

Après les élections de 1997, le projet de loi, numéroté alors C-251, a été considérablement remanié, en comité et à l'étape du rapport. Pendant la session actuelle, l'article 86.1 du Règlement de la Chambre des communes, qui prévoit, à certaines conditions, la réintroduction d'un projet de loi d'initiative parlementaire après la prorogation, a permis que ce projet de loi passe par toutes les étapes réglementaires à la Chambre des communes en une seule journée.

Pour commencer notre étude du projet de loi aujourd'hui, nous accueillons Mme Albina Guarnieri, députée de Mississauga-Est et parrain du projet de loi. Mme Guarnieri a été élue pour la première fois à la Chambre des communes en 1988 et a été réélue à deux reprises lors d'élections générales depuis.

Madame Guarnieri, je vous invite à faire votre déclaration liminaire sur le projet de loi après avoir présenté les gens qui vous accompagnent.

[*Français*]

Mme Albina Guarnieri, députée, parrain du projet de loi: J'aimerais d'abord remercier les membres du comité d'être venus aujourd'hui.

[*Traduction*]

Madame la présidente, je tiens à remercier les membres du comité de prendre le temps d'étudier mon projet de loi malgré la charge de travail que vous avez actuellement. En outre, je tiens à

Senator Anne Cools for sponsoring my bill and for all her wisdom and efforts on my behalf. I am also grateful to my seconder, Senator Nick Taylor, who was kind enough to second the bill. It would be remiss of me not to thank the gracious Senator Di Nino, who has played a very non-partisan role in supporting my bill, as well as many others of alternative political stripes who have been so supportive over the past many months.

Honourable senators, with your permission, in order to provide senators with the best precise answers, I am joined at the table by Scott Newark, a former Crown prosecutor, executive director of the Canadian Police Association, now acting as special counsel for the newly created office, Victims of Violence, recently established by the Government of Ontario, and Mr. Gerald Chipeur, who was good enough to fly in from Calgary on one day's notice. He is a constitutional lawyer and partner with the firm Fraser Milner Casgrain. Mr. Chipeur is currently arguing a number of cases before the Supreme Court, including the question of prisoner voting rights and university academic freedom.

Madam Chair, before I get into the substance of my text, I would also like to mention that there are individuals in the room who are here to support this initiative, and some of them need absolutely no introduction. Two of my colleagues are in the room, John Reynolds and Chuck Cadman, and they have asked me to let it be known that they are more than willing to make representation if you choose to call upon them.

The Chairman: I believe Mr. MacKay has just joined us as well.

Ms Guarnieri: Thank you, Peter, for coming. I also see people from the office of Victims of Crime, Victims of Violence, the Toronto Police Association, the Police Association of Ontario, the Ottawa-Carleton Police, and the CPA. I am sure I have forgotten someone in this august group, so please forgive me if I have left someone out.

It has now been four years since I first introduced Bill C-247, a bill that seeks to end automatic concurrent sentencing for multiple murderers and rapists.

This bill is a response to the reality that Canadians see all too frequently and that victims of crime and their families suffer all too painfully. It is the reality that serial killers are guaranteed that a second, third or eleventh murder will not delay their parole eligibility date. It is the reality that serial sex offenders can also count on getting concurrent sentences that ignore the extent of their crimes despite so-called rules of thumb that are in fact almost never applied.

During the life of this bill, I have been contacted by many Canadians who have experienced the full injustice of the courts. I have heard from families devastated by the loss of a child and by the fact that concurrent sentencing has robbed them of any sense of justice. I have heard from women who have gone through the emotional wringer of a sexual assault trial to find that the offender

remercier le sénateur Anne Cools d'avoir bien voulu parrainer mon projet de loi et je lui suis reconnaissante de ses conseils judicieux et des efforts qu'elle a faits en mon nom. Je suis également reconnaissante à celui qui l'appuie, le sénateur Nick Taylor, qui a eu l'amabilité de s'y associer. Je m'en voudrais de ne pas remercier le sénateur Di Nino qui, chaleureusement, a joué un rôle non sectaire en appuyant mon projet de loi, et je remercie également les membres d'autres partis politiques qui m'ont appuyée au cours des mois derniers.

Honorables sénateurs, avec votre permission, et afin de vous fournir des réponses les plus précises possible, je suis accompagnée par Scott Newark, ancien procureur du ministère, directeur administratif de l'Association canadienne des policiers, et actuellement conseiller spécial auprès du bureau récemment créé, Victimes de violence, bureau établi par le gouvernement de l'Ontario. Je suis également accompagnée par M. Gerald Chipeur, qui a eu l'amabilité de venir de Calgary en avion, avec un jour de préavis. Il est constitutionnaliste et associé de la firme Fraser Milner Casgrain. M. Chipeur défend actuellement certaines causes devant la Cour suprême, notamment la question du droit de vote des prisonniers et de la liberté universitaire.

Madame la présidente, avant de passer à l'essentiel de mon texte, je tiens à signaler qu'il y a ici dans la salle des gens qui appuient cette initiative, dont certains n'ont pas besoin de présentation. Deux de mes collègues sont présents, John Reynolds et Chuck Cadman, et ils m'ont demandé d'annoncer qu'ils sont tout à fait prêts à témoigner si vous le souhaitez.

La présidente: Je pense que M. MacKay vient de se joindre à nous également.

Mme Guarnieri: Merci, Peter, d'être venu. Je vois qu'il y a aussi des représentants du groupe Aide aux victimes d'actes criminels et Victimes de violence, de l'Association des policiers de Toronto, de l'Association des policiers de l'Ontario, de la police d'Ottawa-Carleton et de l'Association canadienne des policiers. Qu'on me pardonne, car j'ai sûrement oublié quelqu'un.

Il s'est écoulé quatre ans depuis que j'ai, pour la première fois, présenté le projet de loi C-247, un projet de loi qui vise à mettre fin à l'imposition de sentences concurrentes dans le cas de criminels ayant commis de multiples meurtres ou viols.

Ce projet de loi est déposé en réaction à des faits que les Canadiens constatent trop fréquemment et que les victimes de crimes et leurs familles endurent de façon trop douloureuse. Fait: les tueurs en série ont la garantie que le deuxième, le troisième ou même le onzième meurtre qu'ils commettent ne va pas changer la date de leur admissibilité à la libération conditionnelle. Fait: les délinquants sexuels peuvent compter sur des sentences concurrentes qui font fi de leurs crimes malgré l'existence de règles empiriques qui en réalité ne sont jamais appliquées.

Depuis le début de mon initiative, j'ai reçu des témoignages d'un grand nombre de Canadiens qui ont constaté l'injustice criante des tribunaux. J'ai entendu le témoignage de familles terrassées par la perte d'un enfant et par le fait qu'elles vivaient les sentences concurrentes comme une injustice totale. Des femmes qui avaient connu les affres psychologiques d'un procès

has received not a single day of added jail time for the crime they personally endured.

Currently, the vast majority of sex offenders in federal prisons are in fact multiple offenders who have benefited from concurrent or merged sentences and who have left a trail of injustice and tragedy across this country, affecting many thousands of victims.

During the debates in the Senate, I took care to study the remarks of honourable senators, and I will attempt to address the key considerations in my brief remarks, starting first with the notion of vengeance and the suggestion that this bill is somehow not consistent with the principles of sentencing.

In his book on the general principles of sentencing, noted defence lawyer Clayton Ruby sets out the difference between retribution in the criminal context and vengeance. He says:

The Supreme Court of Canada suggests that retribution is the unifying principle of criminal law that offers the essential conceptual link between the "attribution of criminal liability and the imposition of criminal sanctions."

Having said that, the Court recognizes the need to clarify the meaning of retribution:

Retribution in a criminal context [in contrast to vengeance] represents an objective, reasoned and measured determination of an appropriate punishment which properly reflects the moral culpability of the offender, having regard to the intentional risk-taking of the offender, the consequential harm caused by the offender, and the normative character of the offender's conduct. Furthermore, unlike vengeance, retribution incorporates a principle of restraint, retribution requires the imposition of a just and appropriate punishment and nothing more.

Madam Chair, I believe that you will find that my bill conforms to that principle of restraint while delivering a more just and appropriate punishment than the current law.

One case in point: just two months ago, on April 8, in North Bay, Gregory Crick was found guilty of two murders. Mr. Crick was found to have murdered Louis Gauthier back in April 1996. A witness to that murder went to the police. Gregory Crick proceeded to murder that witness in retaliation. However, when he was finally sentenced, not one day could be added to Mr. Crick's parole ineligibility for the murder of that witness.

The first two principles of sentencing, which are often recited, require judges to denounce harmful conduct and to defer the offender or other persons from committing further offences. The current law did not allow the judge to meet that standard in the Crick case.

pour agression sexuelle ont découvert que le délinquant ne s'était pas vu imposer un seul jour supplémentaire de peine pour le crime qu'elles avaient personnellement enduré.

Actuellement, la vaste majorité des délinquants sexuels dans les pénitenciers fédéraux sont des récidivistes qui ont profité de peines concurrentes ou globales et qui ont laissé derrière eux une multitude d'injustices et de tragédies touchant plusieurs milliers de victimes d'une mer à l'autre.

Pendant le débat au Sénat, j'ai bien étudié les propos des honorables sénateurs, et je vais essayer de répondre dans mon bref exposé aux principaux aspects soulevés, à commencer par la notion de vengeance et l'idée que ce projet de loi jusqu'à un certain point ne respecte pas les principes de la détermination de la peine.

Dans son livre sur les principes généraux de détermination de la peine, le célèbre avocat de la défense Clayton Ruby établit une différence entre le châtement dans un contexte pénal et la vengeance. Il dit et je cite:

La Cour suprême pense que le châtement constitue un principe unificateur important dans notre droit pénal en ce qu'il établit un lien conceptuel essentiel entre l'«imputation de la responsabilité criminelle et l'application de sanctions pénales».

Cela dit, la Cour reconnaît qu'il faut éclaircir la notion de châtement:

Le châtement dans notre droit criminel [par opposition à la vengeance] représente un objectif, la détermination raisonnée et mesurée d'une sanction appropriée qui reflète la culpabilité morale du contrevenant, compte tenu du risque intentionné pris par le contrevenant, le préjudice qu'il a causé et le caractère normatif de sa conduite. En outre, contrairement à la vengeance, le châtement procède du principe du confinement, le châtement exige l'imposition d'une sanction juste et appropriée et rien de plus.

Madame la présidente, je pense que vous allez constater que mon projet de loi respecte le principe de confinement tout en permettant une sanction plus juste et plus appropriée qu'il n'est actuellement prévu dans la loi.

Un cas de figure: il y a tout juste deux mois, le 8 avril, à North Bay, Gregory Crick a été déclaré coupable de deux meurtres. M. Crick avait assassiné Louis Gauthier en avril 1996. Un témoin du meurtre l'avait dénoncé à la police. Gregory Crick a assassiné ce témoin en représailles. Toutefois, au moment du prononcé de la sentence, pas un seul jour de plus n'a été ajouté au temps que M. Crick doit purger avant d'être admissible à la libération conditionnelle.

Les deux premiers principes de la détermination de la peine, qu'on invoque souvent, exigent que les juges dénoncent la conduite répréhensible et qu'ils empêchent le contrevenant ou d'autres personnes de commettre d'autres crimes. La loi actuelle n'a pas permis au juge de respecter ce principe dans l'affaire Crick.

If the judge had the provisions in Bill C-247 available, he could have responded to the vengeful and murderous act of Mr. Crick with an additional term of parole ineligibility that would be sufficient to satisfy the principles of deterrence and denunciation. The bill is not about vengeance. It is about proportionality and fairness within our principles of sentencing.

Currently, a judge in a second-degree murder case can set parole ineligibility within the range of 10 to 25 years. My bill would simply extend the same kind of discretion to all cases involving multiple murders. For instance, in first-degree multiple murder cases, a judge could set a parole ineligibility period within the range of 25 to 50 years.

Last summer, there was one particular case where the Crown actually tried to delay sentencing in the hope that the changes I am pursuing might be rapidly passed. It was the case, as all of you will recall, of Adrian Kinkead, who was tried and convicted of the brutal murders of Marsha and Tammy Ottey in Scarborough, a process that took three and one half years.

Mr. Kinkead was given a mandatory life sentence with no parole for 25 years. However, Mr. Kinkead was already under a life sentence with the same parole ineligibility, after being convicted of a completely unrelated murder. As such, the murders of the Ottey sisters could have no bearing on Kinkead's parole ineligibility date.

The Crown prosecutor in the case, Robert Clark, asked the judge to delay sentencing until the bill before you today could be passed. His stated intent was to permit the judge to extend the period of parole ineligibility to reflect these additional murders.

Bill C-247, of course, has not passed, and the net result of Mr. Kinkead's conviction for these two murders is that not one single day will be added to his existing sentence.

I ask you, what principle of sentencing is being served by such a meaningless result? Why should families of victims view such sentences as anything other than a mockery to any notion of justice? No wonder public confidence in our justice system has been eroded by such outcomes. I ask you if this is the best of which we are capable.

Would this bill violate a principle of sentencing? I ask you to look at those principles one by one, and I think you will find that the current law fails four, if not five, principles in respect of the treatment of multiple murderers. It fails to denounce harmful conduct, such as the murders of the Ottey sisters. It fails utterly to provide any deterrence to the murder of a witness, as in the Crick case. It fails to separate offenders from society where necessary, causing additional people to be harmed by paroled murderers who are statistically proven to be 10,000 per cent more likely to kill than the average Canadian. It fails to promote any sense of

Si le juge avait pu invoquer les dispositions du projet de loi C-247, il aurait pu, devant l'acte meurtrier et vengeur de M. Crick, ajouter quelques années à la peine minimale à purger avant d'être admissible à la libération conditionnelle et il aurait respecté les principes de dissuasion et d'exemplarité. Dans ce projet de loi, il ne s'agit pas de vengeance. Il s'agit d'incorporer à nos principes de détermination de la peine, des éléments de justice et de proportionnalité.

Actuellement, un juge dans une affaire de meurtre au deuxième degré peut fixer dans une fourchette de 10 à 25 ans le moment de l'admissibilité à la libération conditionnelle. Mon projet de loi donnerait tout simplement la même latitude dans les affaires de meurtres multiples. Par exemple, dans les cas de meurtres multiples au premier degré, un juge pourrait fixer le moment de l'admissibilité à la libération conditionnelle dans une fourchette de 25 à 50 ans.

L'été dernier, il y a eu une affaire en particulier pour laquelle le ministère a essayé de retarder le prononcé de la peine dans l'espoir que les modifications que je cherche à obtenir seraient adoptées en temps utile. Vous vous souviendrez du cas d'Adrian Kinkead qui a été déclaré coupable du meurtre crapuleux de Marsha et Tammy Ottey de Scarborough, le procès ayant duré trois ans et demi.

M. Kinkead a été condamné à perpétuité, sans droit de demander la libération conditionnelle avant 25 ans. Toutefois, M. Kinkead avait déjà été condamné à perpétuité, dans les mêmes conditions, ayant été déclaré coupable d'un meurtre totalement différent. Dans ces conditions, le fait qu'il ait tué les soeurs Ottey ne change rien à son admissibilité à la libération conditionnelle.

Le procureur du ministère dans ce cas, Robert Clark, a demandé au juge de reporter la date du prononcé de la sentence pour permettre au projet de loi dont vous êtes saisis aujourd'hui d'être adopté. Son intention était de donner au juge la possibilité de prolonger la période d'inadmissibilité à la libération conditionnelle pour prendre en compte les autres meurtres.

On le sait, le projet de loi C-247 n'a pas été adopté de sorte que la culpabilité de M. Kinkead, dans le cas des deux autres meurtres, n'ajoute pas un seul jour de plus à la peine qu'il purge actuellement.

Dites-moi quel principe de détermination de la peine est respecté en présence d'un résultat aussi désolant? Pourquoi les familles des victimes pensent-elles que ces peines ne sont rien d'autre qu'une parodie de justice? Il n'est pas étonnant que la confiance du public dans notre appareil judiciaire soit sapée dans ces conditions. Ne pouvait-on pas faire mieux?

Ce projet de loi violerait-il un principe de détermination de la peine? Prenez chacun de ces principes un par un et vous constaterez que la loi actuelle va à l'encontre de quatre d'entre eux, voire cinq, en ce qui concerne le sort réservé aux coupables de meurtres multiples. La loi actuelle ne respecte pas l'exemplarité, comme dans le cas du meurtre des soeurs Ottey. La loi actuelle ne dissuade en rien le meurtre d'un témoin, comme dans l'affaire Crick. La loi actuelle ne confine pas les contrevenants pour protéger la société, ce qui entraîne les meurtriers libérés sous condition à faire d'autres victimes, car ces meurtriers,

responsibility in offenders and acknowledgement of the harm done to victims and to the community as crimes against many victims are rendered irrelevant to the sentence.

Moreover, I would argue that the current law even fails to assist in rehabilitating offenders, as multiple murderers and serial rapists are given a very clear message that the number of past victims does not matter, so why should the number of future victims matter, either?

No principle of sentencing is served by maintaining the status quo in terms of the sentencing of multiple murderers and rapists. I would argue that my bill performs better in terms of denunciation of harmful conduct, deterrence, public safety, acknowledgement of harm, and even rehabilitation.

I do not accept that there is any violation of the principles of sentencing. However, would a sentence of longer than 25 years without parole violate the Constitution, as some would argue? I can tell you that the only constitutional lawyer who appeared before the Commons committee, and I am privileged to have him sitting here today, offered his legal opinion that my bill was constitutional even when it called for mandatory consecutive sentencing. You will recall that the government itself brought in mandatory consecutive sentencing for firearms offences.

In its current form, with extensive judicial discretion and no mandatory penalties, I believe that constitutional objections are rapidly becoming arguments of last resort.

One last argument that I would like to address is the exhausted notion that life is life — that a life sentence means just that. The fact is that multiple murderers are released into the community on an average six years after they are eligible for parole, and some within a year of their eligibility.

A monthly visit to a parole officer hardly compares with prison, certainly not in terms of public safety, as Wendy Carroll of Mississauga learned. She is still recovering from having her throat slashed and being left for dead by two paroled multiple murderers just 10 minutes away from my home. They were on life sentences, but they were free and they did try to kill again.

Life only means life for the victims of these offenders.

The term of parole ineligibility is the true measure of any sentence. It is the only certain period that must be served. It is the only definite period during which the public is protected from further offences. It is the only definite period when victims' families can get on with their lives without fearing early parole.

comme le prouvent les statistiques, sont 10 000 p. 100 plus aptes à tuer que le Canadien moyen. La loi actuelle n'impute pas la responsabilité aux contrevenants pour qu'ils reconnaissent le préjudice causé à leurs victimes et à la collectivité car la multiplication des victimes ne change rien à la peine.

En outre, je dirais que la loi actuelle ne fait rien pour la réadaptation des contrevenants, les coupables de meurtres multiples ou les violeurs en série, car ils savent fort bien que le nombre des victimes accumulées n'importe pas et qu'une victime de plus ne changera rien.

Les principes de la détermination de la peine ne sont absolument pas respectés en maintenant l'état actuel des choses pour ce qui est de l'imposition de la peine en cas de viols ou de meurtres multiples. Je pense que mon projet de loi respecte davantage les principes de l'exemplarité, de la dissuasion, de la sécurité du public, de la reconnaissance de la responsabilité et même de la réadaptation.

Je récuse l'idée que mon projet de loi viole les principes de la détermination de la peine. Une peine de plus de 25 ans sans possibilité de libération conditionnelle viole-t-elle la Constitution, comme certains le font valoir? Le seul constitutionnaliste qui ait comparu devant le comité de la Chambre des communes, et j'ai le privilège qu'il soit ici présent aujourd'hui, s'est prononcé et a déclaré que mon projet de loi était constitutionnel, même si ses dispositions contenaient l'imposition de peines consécutives obligatoires. Vous vous souviendrez que le gouvernement a lui-même prévu des peines consécutives obligatoires dans le cas des crimes mettant en cause des armes à feu.

La justice actuelle prévoit de vastes pouvoirs judiciaires mais aucune sanction obligatoire, et je pense que les objections constitutionnelles deviennent rapidement des arguments de dernier recours.

Le dernier argument dont je voudrais parler, c'est l'idée rabâchée que la vie c'est la vie — qu'une condamnation à vie, c'est une condamnation à vie. En réalité, les auteurs de meurtres multiples sont relâchés dans la collectivité en moyenne six ans après être devenus admissibles à une libération conditionnelle, certains même un an seulement après.

On peut difficilement comparer une visite mensuelle à un surveillant de liberté conditionnelle à la prison, en tout cas pas pour ce qui concerne la sécurité du public, comme l'a appris Wendy Carroll à Mississauga. Elle est encore en cours de rétablissement après s'être fait trancher la gorge et abandonnée comme morte par deux meurtriers récidivistes libérés sous condition, à 10 minutes de distance de mon domicile. Ces individus avaient été condamnés à perpétuité, mais on les avait libérés et ils ont essayé de tuer de nouveau.

La perpétuité, c'est une notion qui ne s'applique qu'aux victimes de ces délinquants.

La véritable mesure d'une condamnation, c'est la durée pendant laquelle l'individu n'est pas admissible à une libération conditionnelle. C'est la seule durée qu'il doit nécessairement passer en prison. C'est la seule période garantie pendant laquelle le public peut être protégé d'autres infractions. C'est la seule période délimitée pendant laquelle les familles des victimes

Honourable senators, it is more than clear from polling data and from the vote of their elected representatives that Canadians broadly recognize the importance of consecutive sentencing in terms of delivering justice and improving their own safety. In fact, 90 per cent of Canadians polled by Pollara supported mandatory consecutive sentencing for multiple murderers and rapists with none of the judicial discretion contained currently in Bill C-247. Their elected representatives in the House of Commons supported the current amended bill by margins as large as four to one.

In the case of consecutive sentencing for sexual assault, 92 per cent of women polled supported this concept on a mandatory basis. Bill C-247 does not go that far. It restores the so-called rule of thumb that consecutive sentences would apply in the case of serial rapists. At present, that thumb is broken. Whether it is the Rohipnol rapist with 21 victims, or Graham James, who victimized boys over a 14-year period, concurrent sentencing is the standard penalty with extremely rare exceptions.

At the very least, we must restore consecutive sentencing as the standard in multiple sexual assault cases. As I mentioned earlier, the bulk of offenders incarcerated for sexual assault are in fact multiple offenders with concurrent terms, according to Corrections Canada testimony. As it is virtually impossible to assault more than one woman in a single continuous act, we know that the so-called rule of thumb that would impose consecutive sentences for separate crimes of sexual assault is not in force and that concurrent sentencing is, indeed, the norm.

When a judge determines that a crime of sexual assault is dissolved in a broader sentence, the victim is owed at least oral and written reasons as to why the offences against her do not result in any incremental prison time. My bill would require those reasons.

Recently, I was sent a judge's extensive reasons for his decision in relation to a case of a heroin addict who did not get promoted within the ranks of a chartered bank. I think that rape victims deserve no less respect.

To sum up, let me read you the thoughts of Mr. Justice MacKeigan of the Nova Scotia Court of Appeal:

A so-called concurrent sentence does not sentence the convicted person to a term of any imprisonment at all, since it does not require him to serve a single day of imprisonment. A judge, in imposing a concurrent sentence, is not carrying out his duty.

A concurrent sentence is no sentence at all. That is what Mr. Justice MacKeigan has said. I put it to you that not giving a sentence for crimes as brutal as murder and rape is no justice at all. Our justice system must do better for Canadians.

peuvent poursuivre leur existence sans la crainte de voir apparaître un individu libéré sous condition par anticipation.

Honorables sénateurs, les sondages et le vote des représentants élus sont plus que clairs: les Canadiens reconnaissent qu'il est important d'imposer des peines consécutives pour administrer la justice et améliorer la sécurité du public. En fait, 90 p. 100 des Canadiens répondant à un sondage Pollara se sont déclarés en faveur de l'imposition de peines consécutives pour les auteurs de meurtres multiples et les violeurs, sans possibilité de recours à la discrétion judiciaire actuellement prévue par le projet de loi C-247. Leurs représentants élus à la Chambre des communes ont appuyé le projet de loi actuel modifié à quatre contre un.

En ce qui concerne les peines consécutives pour agression sexuelle, 92 p. 100 des femmes interrogées à l'occasion d'un sondage se sont déclarées d'accord pour que cette notion soit obligatoire. Le projet de loi C-247 ne va pas aussi loin. Il rétablit la règle empirique selon laquelle les peines consécutives s'appliqueront dans le cas de violeurs en série. Actuellement, cette règle n'est pas respectée. Qu'il s'agisse du violeur Rohipnol avec ses 21 victimes ou de Graham James, qui a agressé des garçons pendant 14 ans, les peines concurrentes sont la norme, avec de très rares exceptions.

Nous devons au moins rétablir comme norme les peines consécutives dans le cas des agressions sexuelles multiples. Comme je l'ai déjà dit, la majorité des agresseurs sexuels incarcérés sont en fait des récidivistes qui purgent des peines concurrentes, d'après les témoignages de Service correctionnel. Comme il est pratiquement impossible d'agresser plus d'une femme dans le cadre d'un seul acte continu, nous savons bien que la prétendue règle empirique en vertu de laquelle on devrait imposer des peines consécutives pour des crimes distincts d'agression sexuelle n'est pas appliquée et que ce sont en fait les peines concurrentes qui constituent la norme.

Quand un juge décide qu'un crime d'agression sexuelle peut être dilué dans une peine plus générale, la victime est en droit d'avoir au moins une explication orale et écrite des raisons pour lesquelles l'agression dont elle a été victime n'entraîne pas une peine de prison supplémentaire. Avec mon projet de loi, on exigerait que ces explications soient fournies.

Récemment, j'ai reçu les explications détaillées de la décision d'un juge au sujet d'un héroïnomanie qui n'avait pas été promu dans la hiérarchie d'une banque. Je pense que les victimes de viol méritent tout autant de respect.

En résumé, j'aimerais vous lire les réflexions du juge MacKeigan, de la Cour d'appel de Nouvelle-Écosse:

Une prétendue peine concurrente ne signifie pas du tout que le condamné doit purger une peine de prison, puisqu'il n'a pas à passer un seul jour en prison. Le juge qui impose une peine concurrente ne s'acquitte pas de son devoir.

Une peine concurrente, c'est tout simplement une absence de peine. Voilà ce qu'a dit le juge MacKeigan. À mon avis, ne pas imposer de peine pour des crimes aussi odieux que le meurtre et le viol, ce n'est pas rendre la justice. Les Canadiens méritent une justice meilleure.

I would ask you to consider what your response might have been were it the case that Bill C-247 was the existing law and a bill was proposed which said that multiple murderers should be guaranteed parole at 25 years, no matter how many people they have killed, and that serial rapists should not generally be sentenced to consecutive terms for each victim but serve not much more than the penalty for one single offence. I do not think that anyone in the House of Commons would dare to propose the status quo to Canadians in such clear and precise terms. Why then would we defend it now?

The Chairman: Thank you.

Senator Di Nino: Just as a question of process, are we hearing any other witnesses?

The Chairman: They are here to support Ms Guarnieri.

Ms Guarnieri: I believe you wanted to get at the heart of the matter, so I thought it would be a more substantive discussion if I were flanked by my lawyers.

Senator Di Nino: Thank you.

Senator Cools: Especially when the concerns are coming from lawyers.

Senator Joyal: Ms Guarnieri, it is a pleasure to welcome you here this morning. Having myself been in the other place for a long time and having carried on some fights regarding fundamental principles, I totally admire your dedication to the issue you are pursuing.

That being so, I would like to do a *mise au point* and set the record straight. We are a legislative house of the Parliament of Canada. As you know, the Parliament of Canada is composed of two houses, the House of Commons and the Senate. Both Houses are equal in their rights and privileges. That is the way the Constitution was drafted 133 years ago.

When we exercise our legislative duty, we exercise it as a house that must scrutinize legislation and balance the government's current overall policy objectives with what we consider to be the fundamental principles related to minority rights and sectional interests, to quote the Fathers of Confederation. I should say the Mothers of Confederation, to put it in currently political terms.

I can tell you quite frankly that I personally resent being told that since I am not elected, I should just close my eyes and rubber stamp everything that comes from the other place. I especially resent being told that when the life and freedoms of citizens are at stake.

Last year, we had Bill C-40, the extradition bill. In that bill there was a section, which, in my opinion, dealt with the death penalty. This fact was not even mentioned in the other place. When the bill came here, we debated it for two-and-one-half months in this committee and in the whole Senate. As you know, last week the Supreme Court of Canada addressed the very issue that we debated here: the right of Canadian citizens to benefit from the Charter of Rights and Freedoms before a minister of the

Réfléchissez à votre réaction si c'était le projet de loi C-247 qui était la loi actuelle, et que l'on vous proposait un projet de loi en vertu duquel on accorderait une libération conditionnelle aux auteurs de meurtres multiples après 25 ans, quel que soit le nombre de personnes qu'ils auraient tuées, et les violeurs en série ne seraient pas condamnés à des peines consécutives pour chaque victime, mais purgeraient uniquement la peine correspondant à une seule agression. Je crois que personne à la Chambre des communes n'oserait proposer le statu quo aux Canadiens en des termes aussi clairs et précis. Alors pourquoi le défendre maintenant?

La présidente: Merci.

Le sénateur Di Nino: Une simple question de procédure: Allons-nous entendre d'autres témoins?

La présidente: Ils sont là pour appuyer Mme Guarnieri.

Mme Guarnieri: J'ai pensé que vous vouliez aller au cœur de la question, et je me suis dit que nous pourrions avoir une discussion plus approfondie si j'étais accompagnée de mes avocats.

Le sénateur Di Nino: Merci.

Le sénateur Cools: Surtout que les inquiétudes viennent des avocats.

Le sénateur Joyal: Madame Guarnieri, c'est un plaisir de discuter avec vous ce matin. Ayant moi-même longtemps servi dans l'autre endroit et mené certains combats sur des principes fondamentaux, j'admire profondément votre engagement dans cette cause.

Cela dit, j'aimerais faire une *mise au point*. Nous sommes une chambre législative du Parlement du Canada. Comme vous le savez, le Parlement se compose de deux Chambres, la Chambre des communes et le Sénat. Toutes deux ont des droits et privilèges égaux, qui ont été énoncés dans notre Constitution il y a 133 ans.

Quand nous exerçons notre devoir législatif, nous le faisons dans le cadre d'une Chambre chargée d'examiner les projets de loi et de trouver un équilibre entre les objectifs d'ensemble de la politique gouvernementale et ce que nous considérons comme des principes fondamentaux de respect des droits des minorités ou des intérêts sectoriels, pour citer les pères de la Confédération. Je devrais dire les mères de la Confédération, pour être politiquement correct.

Je dois vous dire bien franchement que je n'apprécie pas du tout de me faire dire que puisque je ne suis pas élu, je n'ai qu'à fermer les yeux et approuver machinalement tout ce qui arrive de l'autre endroit. Je l'apprécie d'autant moins que ce sont la vie et la liberté des citoyens qui sont en jeu.

L'an dernier, nous avons examiné le projet de loi C-40, sur l'extradition. Ce projet de loi comportait un article qui, à mon avis, concernait la peine de mort. Il n'en a même pas été question à l'autre endroit. Quand nous avons reçu le projet de loi, nous en avons discuté pendant deux mois et demi à ce comité et dans l'ensemble du Sénat. Comme vous le savez, la semaine dernière, la Cour suprême s'est penchée précisément sur la même question: le droit des citoyens canadiens à être protégés par la Charte des

Crown gives authorization to extradite that person to a country where the death penalty is applied.

This was in front of the nine justices. We debated it for two and a half months.

According to public perception, we should just rubber stamp what comes from the other place. However, we must assume our duty on behalf of fair and democratic debate in Canada. Democracy is not only about elections. Democracy is about real debate. When an issue as important as the one that you raise must be enshrined through legislation, it deserves a fair debate.

When I say a fair debate, it means a debate that involves all aspects of the legislation, both negative and positive, because both sides always exist. This house of Parliament is concerned about the constitutionality of legislation. When we believe that the constitutionality of legislation is at stake, we can veto it. This is the law of the land.

The Senate has used its veto in the past, such as on the issue of abortion, because we thought that that was a fundamental issue. It dealt with life.

When a bill like this one is brought to us, our primary concern is its constitutionality. To rubber stamp it in 24 hours, as we have been told, would break the oath I took when I was sworn in as a senator. Under the Constitution of Canada, I have a job to do. To me, this is a very important point.

Senator Cools: I am not following. Who has said that this bill should be rubber stamped in 24 hours?

Senator Joyal: I am echoing the press that has surrounded our debate today.

Senator Cools: Chairman, as a point of order, perhaps the senator should be a little bit more forthright with us and put that on the record so that we all know what he is talking about.

To my knowledge, I have not been told by anyone around this table or outside of this chamber that this bill is to be passed without debate in 24 hours. I find that Ms Guarnieri has been extremely patient.

Senator Joyal: I am referring to an article in the *Ottawa Citizen*, June 7.

That being said, I am totally open to debating the bill. You believe that the constitutionality of the bill is assured and safe. Can you or the witnesses who are assisting you tell us why you have concluded that the bill is constitutional?

Ms Guarnieri: Before I pass the floor over to my erudite colleagues here, thank you very much for your initial kind words, which were very appreciated.

I have no doubt that the Senate does valuable work. I would be the first person to champion free debate on the issues. In fact, I think you have probably seen me quoted in the press recently as saying that, as members of Parliament, we do not want to be mere voting machines. We want to be able to understand the legislation we are passing. Like you, I am looking forward to erudite

droits et libertés lorsqu'un ministre de la Couronne peut autoriser l'extradition d'un individu vers un pays où la peine de mort est appliquée.

Les neuf juges ont débattu de cette question. Nous en avons discuté pendant deux mois et demi.

Dans l'esprit du public, nous sommes là pour approuver machinalement tout ce qui nous est transmis de l'autre endroit. Or, nous avons un devoir de débat équitable et démocratique vis-à-vis du Canada. La démocratie, ce ne sont pas simplement des élections. La démocratie, c'est le vrai débat. Quand une question aussi importante que celle que vous soulevez doit être codifiée par une loi, elle mérite un débat équitable.

Quand je parle de débat équitable, je veux parler d'un débat portant sur tous les aspects du projet de loi, négatifs et positifs, car il y a toujours des deux. Notre Chambre se préoccupe de la constitutionnalité des projets de loi. Quand nous pensons que cette constitutionnalité n'est pas garantie, nous pouvons opposer notre veto. Telle est la loi de notre pays.

Le Sénat s'est déjà servi de son veto dans le passé, par exemple à propos de l'avortement, parce que nous pensions que c'était une question fondamentale. Il s'agissait de la vie.

Quand nous sommes saisis d'un projet de loi comme celui-ci, nous nous préoccupons avant tout de sa constitutionnalité. L'approuver sans discussion en 24 heures, comme on nous a dit de le faire, ce serait violer le serment que j'ai prêté lorsque j'ai été assermenté au Sénat. En vertu de la Constitution du Canada, j'ai un travail à faire. Pour moi, c'est très important.

Le sénateur Cools: Je ne vous suis pas. Qui a dit qu'il fallait adopter ce projet de loi sans discussion en 24 heures?

Le sénateur Joyal: Je reprends ce qui a été dit dans la presse à propos de notre débat d'aujourd'hui.

Le sénateur Cools: Madame la présidente, j'invoque le Règlement. Peut-être le sénateur pourrait-il s'expliquer un peu plus pour que nous sachions exactement de quoi il parle.

À ma connaissance, personne autour de cette table ou à l'extérieur de cette Chambre n'a prétendu que nous devions adopter ce projet de loi sans débat en 24 heures. Je trouve que Mme Guarnieri a été extrêmement patiente.

Le sénateur Joyal: Je parle d'un article du *Ottawa Citizen* du 7 juin.

Cela dit, je suis totalement ouvert à la discussion sur ce projet de loi. Vous estimez que sa constitutionnalité est garantie. Est-ce que vous-même ou les témoins qui vous accompagnent pouvez nous expliquer pourquoi vous considérez qu'il est constitutionnel?

Mme Guarnieri: Avant de laisser la parole à mes érudits collègues, je vous remercie de vos très aimables remarques d'introduction.

Je ne doute pas de la très grande valeur du travail effectué par le Sénat. Je serais la première à militer en faveur d'un débat libre sur ces questions. En fait, vous savez sans doute qu'on m'a citée récemment dans la presse quand je déclarais que les députés ne voulaient pas être de simples machines à voter. Nous voulons pouvoir comprendre les projets de loi que nous adoptons. Comme

conversation in this chamber. I am hoping that my bill will certainly pass, based on the merits of the arguments that will be made before you.

With respect to the article that you refer to, I was expressing a little bit of impatience at process and the fear that a pending election might kill my bill. It has been a long time in coming, as the chairman pointed out. This bill has been around for four years. Hopefully, by now, people have had time to assess some of its merits.

Rather than talk around the bill, I too am eager to address its substance. I know that you are not going to learn too much about the Constitution from me when I have constitutional experts sitting beside me, but I would like to stress that the chamber and the Senate chose to pass the gun control legislation, and I voted for that. After we voted, I subsequently learned that even with a toy pistol we chose to take away judiciary discretion. When I queried that, saying that many of the arguments that were made against my bill were based on the fact that I was advocating mandatory minimum consecutive sentencing, they kept saying that judicial discretion is supreme. I pointed out to them that in gun control we did not seem to have a problem about Charter challenges when it came to taking away judicial discretion.

The response I got from the minister through her officials was that we wanted to send a strong message that even with a toy pistol we will not tolerate offences with firearms. I asked if, under that legislation, a person robbed a McDonald's restaurant 30 times, would the judge have to impose a 30-year sentence? That seemed a bit extreme to me. I was thinking of Victor Hugo's *Les Misérables*, where someone steals bread and gets sentenced to 30 years in jail. The answer, unequivocally, was that yes, that person would get 30 years because judicial discretion would have been removed.

I would maintain that murder should be equally weighted and significant in the eyes of the legislature. Why would we not send a strong message that a second, third, or eleventh victim would not be tolerated?

Having said that, the bill before you actually includes judicial discretion and gives the presiding judge, who listens to all the mitigating factors, the decision as to which sentence is appropriate.

I think you have heard enough from me. Mr. Chipeur, would you like to respond, since you were the constitutional lawyer who expressed the opinion that my bill in its original form was constitutional?

Gerald D. Chipeur, constitutional lawyer: Thank you very much, committee members.

In the House of Commons and in this chamber, I have reviewed the proposed legislation. I am of the opinion that it is consistent with the Charter. I have, in particular, looked at section 12, which is the cruel and unusual punishment provisions of the Charter of Rights and Freedoms.

vous, je m'attends à ce qu'il y ait des débats érudits dans cette Chambre. J'espère que mon projet de loi sera adopté à la lumière des arguments qui vous seront présentés.

En ce qui concerne l'article dont vous venez de parler, je manifestais un peu d'impatience à cause de la procédure et de la peur que le déclenchement d'élections n'entraîne la chute de mon projet de loi. Comme l'a dit la présidente, il a fallu longtemps pour qu'on en arrive à l'examiner. Il est là depuis quatre ans. J'espère que les gens ont eu largement le temps de réfléchir à ses mérites.

Plutôt que d'en parler de façon générale, je suis moi aussi impatiente de discuter du fond. Je ne vais pas vous dire grand-chose au sujet de la Constitution étant donné que je suis accompagnée d'experts constitutionnels, mais je tiens à souligner que la Chambre et le Sénat ont décidé d'adopter le projet de loi sur le contrôle des armes à feu et que j'ai voté pour. Après le vote, j'ai appris que même dans le cas d'un pistolet qui n'est qu'un jouet, nous avons supprimé la discrétion judiciaire. Quand j'ai posé la question, en disant qu'une bonne partie de l'opposition à mon projet de loi était fondée sur le fait que je recommandais l'imposition obligatoire de peines consécutives, on m'a répondu que la discrétion judiciaire était suprême. J'ai fait remarquer que dans le cas du contrôle des armes à feu, nous ne semblions pas être dérangés par la possibilité de contestations en vertu de la Charte quand nous avons supprimé cette discrétion judiciaire.

La ministre m'a fait savoir par ses hauts fonctionnaires que l'intention était de faire passer très fermement le message, à savoir qu'il n'était pas question de tolérer des infractions commises avec des armes à feu, même s'il s'agissait d'un simple jouet. J'ai demandé si, en vertu de cette loi, le juge serait tenu d'imposer une peine de 30 ans à quelqu'un qui attaquerait 30 fois à main armée un restaurant McDonald. Cela me paraissait un petit peu extrême. Je pensais aux *Misérables* de Victor Hugo, où quelqu'un vole un pain et se fait condamner à 30 ans de prison. On m'a répondu catégoriquement qu'effectivement l'individu serait condamné à 30 ans, parce qu'il n'y a aucune discrétion judiciaire dans ce cas.

J'affirme que le meurtre doit être pesé de la même façon et avoir la même importance aux yeux du Parlement. Pourquoi n'affirmerions-nous pas qu'il n'est pas question de tolérer une deuxième, une troisième ou une onzième victime?

Cela dit, le projet de loi que vous avez sous les yeux comporte une possibilité de discrétion judiciaire et donne au juge qui entend toutes les circonstances atténuantes la liberté de rendre la décision appropriée.

Je pense en avoir assez dit. Monsieur Chipeur, voulez-vous répondre, puisque vous êtes l'avocat constitutionnel qui a déclaré que mon projet de loi dans sa forme initiale était constitutionnel.

M. Gerald D. Chipeur, conseiller juridique: Merci beaucoup, mesdames et messieurs les membres du comité.

À la Chambre des communes et ici au Sénat, j'ai examiné le projet de loi. J'estime qu'il est conforme à la Charte. J'ai notamment examiné l'article 12 de la Charte des droits et libertés, qui concerne les peines cruelles et inhabituelles.

I hold this view because the original legislation did not provide for judicial discretion but required a mandatory consecutive sentence in certain circumstances. For example, look at the case of *R. v. Smith* (1987), a decision of the Supreme Court of Canada. In that case, Chief Justice Lamer and others upheld the mandatory 25 years without the parole provisions that currently apply to those who are sentenced to life in prison in the case of murder in the first degree.

In that case, the current Chief Justice, Justice McLachlin at the time, was of the view that there was a problem with a mandatory 25 years without parole because it took away the judge's discretion.

Today, we do not have to worry about whether I was right in my first view with respect to the initial legislation because the legislation before you today does, in fact, give the judge complete discretion to impose a consecutive sentence in murder and sexual assault, the cases that are in question here.

I will highlight a few cases for you. I will not read them for you but I will highlight what they stand for. You can look at them yourself and see if you agree with me.

The first is the *R. v. Smith*, a 1987 decision of the Supreme Court of Canada. In that case, Chief Justice McLachlin said that, in her view, in the case of murder, and in the case of life imprisonment, the life imprisonment part was not the problem. The problem lay in the question of the mandatory minimum.

Justice McLachlin was of the view, though in dissent, that you needed to leave the discretion with the judge. In fact, in this case, the discretion is left with the judge. Thus, even if the Supreme Court changed its opinion because it has a different Chief Justice and a different composition, there is little risk, in my view, that it would strike down this legislation.

I should like to highlight three or four cases, all of which have principles that apply to the bill before you.

The first is the case of the *Queen v. Mitchell*, a 1987 case. In that case, the death penalty was referred to. The courts indicated that under the bill of rights the death penalty was not found to be cruel and unusual punishment. They then said, if that is not cruel and unusual punishment, how could a mandatory minimum parole time be a problem under section 12 of the Charter?

The case of the *Queen v. Parsons*, a 1988 decision, set forth the principle that it is appropriate for Parliament to increase the minimum or mandatory sentences where an offence is repeated. The repetition of the offence increases the weight or gravity of the issue that Parliament may address.

Remember that we are not dealing with changing the initial sentence, which is life in prison. The only question is whether the parole board or the judge will make the decision. Parliament is being asked to take the discretion from the parole board and give

Je formule ce point de vue parce que le projet de loi initial ne prévoyait pas de discrétion judiciaire mais stipulait qu'il y aurait des peines consécutives obligatoires dans certaines circonstances. Prenez par exemple l'affaire *R. c. Smith* (1987), une décision de la Cour suprême du Canada. En l'occurrence, le juge en chef Lamer et d'autres juges ont maintenu les dispositions prévoyant une incarcération de 25 ans sans possibilité de mise en liberté sous condition dans le cas des personnes condamnées à perpétuité pour meurtre au premier degré.

Lors de cette affaire, la juge McLachlin, qui est aujourd'hui juge en chef, estimait que cette disposition prévoyant obligatoirement une peine de 25 ans sans libération conditionnelle était gênante parce qu'elle ne laissait aucune discrétion au juge.

Actuellement, nous n'avons plus à nous demander si j'avais raison lorsque je me suis prononcé sur le projet de loi dans sa forme initiale puisque le projet de loi que vous avez maintenant sous les yeux laisse au juge toute discrétion pour imposer une peine consécutive dans des cas de meurtre ou d'agression sexuelle, les affaires dont il est question ici.

Je vais vous présenter les grandes lignes de quelques affaires. Je ne vais pas vous lire le texte, mais simplement vous expliquer de quoi il s'agit. Vous pourrez lire vous-mêmes les textes et voir si vous êtes d'accord avec moi.

La première affaire est *R. c. Smith*, une décision rendue en 1987 par la Cour suprême du Canada. À l'époque, la juge en chef McLachlin avait déclaré qu'à son avis, en cas de meurtre et d'emprisonnement à vie, ce n'était pas la notion d'emprisonnement à vie qui posait un problème, c'était la question du minimum obligatoire.

La juge McLachlin considérait dans une opinion dissidente qu'il fallait laisser la discrétion au juge. Dans le cas présent, on laisse cette discrétion au juge. Par conséquent, même si la Cour suprême changeait d'avis parce qu'il y a un nouveau juge en chef et des juges différents, elle ne risque guère, à mon avis, de déclarer cette loi inconstitutionnelle.

J'aimerais vous présenter trois ou quatre autres affaires, qui ont toutes un rapport avec le projet de loi.

La première est l'affaire intitulée *La reine c. Mitchell*, qui remonte à 1987. Il s'agissait de la peine de mort. Les tribunaux ont déclaré qu'en vertu de la déclaration des droits, la peine de mort ne constituait pas un châtiment cruel et inhabituel. Ils ont ensuite ajouté: s'il ne s'agit pas d'un châtiment cruel et inhabituel, pourquoi une disposition prévoyant une durée minimale obligatoire avant la mise en liberté sous condition poserait-elle un problème en vertu de l'article 12 de la Charte.

La décision rendue en 1988 dans l'affaire *La Reine c. Parsons* a énoncé le principe selon lequel le Parlement peut accroître la peine minimale ou obligatoire en cas de récidive. La récidive alourdit le poids ou la gravité du dossier que le Parlement examine.

N'oubliez pas qu'il ne s'agit pas de modifier la peine initiale, à savoir la prison à vie. Il s'agit simplement de savoir si c'est la commission des libérations conditionnelles ou le juge qui rendra la décision. On demande au Parlement de retirer cette discrétion à

that discretion to a judge — a judge who is rigorously qualified, appointed by the government on the advice of individuals who are qualified to judge these kinds of questions.

The judge, when he or she is faced with this issue, will then have to take all of the factors into account and make a decision with respect to the minimum amount of time that that individual will stay in prison.

Currently, that decision is made by the parole board. A parole board could keep a person in prison for 50 years, subject to judicial review. Parliament in this case is considering legislation that would allow a judge to make that decision, and certainly that is consistent with Chief Justice McLachlin's views in *Smith*, that that discretion should remain with the court.

The other cases that are important are the *Queen v. Goltz*, a 1991 decision of the Supreme Court of Canada, and that decision reaffirmed the general test.

The general test that the Supreme Court of Canada will apply to this bill if it becomes law is whether it is so grossly disproportionate as to outrage decency.

If honourable senators are convinced that requiring a judge to provide reasons when they do not impose consecutive sentences is so grossly disproportionate with the crime in question, be it murder or sexual assault, so as to outrage decency, then this committee should recommend that this bill not be passed.

If you are of the view that it would not be so grossly disproportionate that it would outrage decency, then there is no constitutional question here. Then it becomes merely a question of public policy.

I would go further than Senator Joyal and say that this committee is free to say, as a matter of public policy, that this is not good, even if you are satisfied that it is constitutional. You do not have to make decisions based on its constitutionality.

You are a constitutional, legislative and judicial affairs committee. If, from a question of judicial policy you think this is bad policy, then certainly you can recommend against it. Obviously, Ms Guarnieri is suggesting that leaving discretion to a judge rather than a member of the parole board is good judicial policy.

Another case is the *Queen v. Brown*, from 1993. That is an important case because it struck down a mandatory minimum on the grounds that it was not proportionate. One must then ask, is this a case like the *Queen v. Brown*? I am convinced that it is not. The *Queen v. Brown* was a case of a first-time, youthful offender. Individuals can face a mandatory minimum where there is no history of crime.

la commission des libérations conditionnelles pour la confier au juge — un juge rigoureusement qualifié, nommé par le gouvernement sur le conseil de personnes qualifiées pour se prononcer sur ce genre de questions.

Le juge confronté à ce problème devra tenir compte de tous les facteurs pour décider de la durée minimale que l'individu devra passer en prison.

Actuellement, c'est la commission des libérations conditionnelles qui rend cette décision. Elle peut très bien maintenir quelqu'un en prison pendant 50 ans, sous réserve d'un examen judiciaire. Dans le cas présent, le Parlement examine un projet de loi qui permettrait à un juge de rendre cette décision, et c'est parfaitement conforme à l'opinion exprimée par la juge en chef McLachlin dans l'affaire *Smith*, en vertu de laquelle le tribunal devait conserver cette discrétion.

Les autres affaires importantes sont *La Reine c. Goltz*, une décision rendue en 1991 par la Cour suprême du Canada, qui réaffirmait le critère général.

Le critère général que la Cour suprême du Canada appliquera à ce projet de loi s'il est adopté consistera à voir s'il est exagéré au point de constituer un outrage à la décence.

Si les honorables sénateurs sont convaincus qu'en exigeant qu'un juge donne les raisons pour lesquelles il ou elle n'impose pas des peines consécutives ou formule une exigence tellement exagérée en comparaison du crime en question, que ce soit un meurtre ou une agression sexuelle, que c'est un outrage à la décence, alors votre comité doit recommander que ce projet de loi ne soit pas adopté.

Si vous estimez au contraire que ce ne serait pas exagéré au point de constituer un outrage à la décence, alors il n'y a aucune objection constitutionnelle. C'est uniquement une question de politique publique.

J'irais plus loin que le sénateur Joyal et je dirais que votre comité est libre de dire, du point de vue de la politique publique, que ceci n'est pas bon, même si vous êtes convaincus que le projet est constitutionnel. Simplement, vous n'avez pas à vous prononcer en fonction de la constitutionnalité du projet de loi.

Vous êtes un comité des affaires constitutionnelles, législatives et judiciaires. Si vous estimez qu'il s'agit d'une mauvaise politique sur le plan judiciaire, vous pouvez vous prononcer contre. De toute évidence, selon Mme Guarnieri, le fait de confier la discrétion à un juge plutôt qu'à un membre de la commission des libérations conditionnelles est une bonne politique judiciaire.

Il y a une autre affaire, l'affaire *La Reine c. Brown*, en 1993. C'est une décision importante parce qu'elle a rejeté la notion de minimum obligatoire sous prétexte que ce n'était pas proportionnel au délit. Il faut donc se demander si nous parlons d'un cas analogue à cette affaire *La Reine c. Brown*. Je suis convaincu que non. Dans cette affaire, il s'agissait d'un jeune délinquant qui avait commis une première infraction. Il peut y avoir une peine minimale obligatoire lorsque le délinquant n'a pas d'antécédent.

In this case, obviously, there will be at least one previous serious felony, a serious affront to the bodily integrity of another citizen. The citizen would have been in a position where they were going to be killed or seriously sexually assaulted, and, if there are further events, a judge has the discretion to increase the sentence.

In any case, Ms Guarnieri's bill does not ask for a mandatory minimum, it just gives the judge the discretion to deal with the situation in that manner.

Steele v. Mountain Institution is another important case, dating from 1990. In that case, the parole board did not deal appropriately with the issue. The Supreme Court of Canada released the individual because the parole review process had failed to ensure that the applicant's sentence had been tailored to fit his circumstances.

Clearly, a judge under this bill will have the ability to tailor the sentence to fit the individual involved. If the judge is satisfied that a minimum parole time of 25 years is appropriate, then that judge will make that decision and leave the discretion to the parole board. However, if the judge decides that in a particular case, the proper tailored sentence is to increase it beyond 25 years, then that meets the test in the *Steele v. Mountain Institution* case.

Finally, in the *Queen v. Lyons*, again from 1987, the Supreme Court of Canada upheld an indeterminate sentence because, among other things, a pattern was required. Again, in this particular bill, a pattern of at least one previous offence will be required before a judge has the discretion to increase the parole ineligibility time.

Thank you very much.

Mr. Scott Newark, Special Counsel, Office for Victims of Crime: Honourable senators, I should like to add a couple of practical considerations in relation to the issue of constitutionality. When I first heard that that was raised as an issue in relation to the bill, I must admit, I puzzled over it to see what the specific objections would be.

Right now we know that it is constitutionally valid to have a parole ineligibility period for 25 years for someone convicted of one, two or three murders. I would suggest that it is unlikely that the court will say that having a parole ineligibility period of 26 years for someone convicted of two murders is necessarily constitutionally invalid. Obviously, it can be more than that. The point I am making is that there is an artificiality already present in the selection of a number for ineligibility, anyway.

Second, you will find generally that the courts, in determining the constitutionality of a provision like this, look to see whether there is some rational purpose or connection as to why something is introduced. Really, both of these provisions target legislative direction in presumptive consecutive sentencing for serial sexual assaults and sexual assaults committed by persons on conditional release for sexual assault, and also multiple or serial killings. In the last 10 years or so we have seen that kind of legislation from the current government.

Dans le cas présent, il est clair qu'il y aurait au moins un acte délictueux grave précédent. Une agression grave à l'intégrité physique d'un autre citoyen. Une personne aurait risqué d'être tuée ou victime d'une agression sexuelle violente et, en cas de récidive, le juge aurait la discrétion d'alourdir la peine.

Quoi qu'il en soit, le projet de loi de Mme Guarnieri ne réclame pas une peine minimale obligatoire, il laisse simplement au juge la discrétion de trancher en la matière.

L'affaire *Steele c. Mountain Institution* est une autre importante affaire qui remonte à 1990. À l'époque, la Commission des libérations conditionnelles n'avait pas agi correctement. La Cour suprême du Canada a libéré l'individu parce que la procédure d'examen en vue d'une libération conditionnelle n'avait pas permis au demandeur d'obtenir une décision correspondant à sa situation.

Il est clair qu'avec ce projet de loi, un juge pourrait adapter la peine à la situation de l'individu. Si le juge est convaincu qu'un temps d'épreuve de 25 ans se justifie, il rendra cette décision et laissera la discrétion à la Commission des libérations conditionnelles. S'il estime dans un cas particulier qu'il convient que le temps d'épreuve dépasse 25 ans, sa décision sera alors conforme aux critères de l'affaire *Steele c. Mountain Institution*.

Enfin, dans l'affaire *La Reine c. Lyons*, toujours en 1987, la Cour suprême du Canada a maintenu une peine indéterminée parce que, entre autres choses, il fallait qu'il y ait un modèle. Là encore, dans ce projet de loi, le juge devra pouvoir s'appuyer sur le modèle constitué par une infraction antérieure pour avoir la discrétion d'allonger la durée pendant laquelle l'individu ne pourra pas être admissible à une mise en liberté sous condition.

Merci beaucoup.

M. Scott Newark, conseiller juridique spécial, Office for Victims of Crime: Honorables sénateurs, j'aimerais ajouter quelques remarques concrètes sur la question de la constitutionnalité. Quand j'ai appris que ce problème était soulevé à propos du projet de loi, je dois admettre que je me suis bien demandé de quelles objections précises il s'agissait.

Actuellement, nous savons qu'il est constitutionnel d'imposer un temps d'épreuve de 25 ans à quiconque est condamné pour avoir commis un, deux ou trois meurtres. À mon avis, il est peu probable que le tribunal estime que la décision de porter à 26 ans le temps d'épreuve de l'auteur de deux meurtres est forcément inacceptable du point de vue constitutionnel. La durée peut de toute évidence être plus longue. Ce que je veux dire, c'est qu'il y a déjà un chiffre arbitraire de toute façon.

Deuxièmement, vous constaterez qu'en général, les tribunaux, lorsqu'ils se penchent sur la constitutionnalité d'une disposition comme celle-ci, cherchent à savoir s'il y a un objectif ou un lien rationnel qui explique la mesure proposée. En fait, ces deux dispositions renvoient à l'idée de prévoir dans la loi l'imposition de peines consécutives pour les auteurs d'agressions sexuelles en série et d'agressions sexuelles commises lors d'une mise en libération conditionnelle, et aussi les auteurs de meurtres en série. Depuis une dizaine d'années, le gouvernement a adopté des lois de ce genre.

I am thinking in particular of the high-risk offender legislation, Bill C-55. We recognized the reality that a disproportionately large number of offences are committed by a disproportionately small number of offenders and that there is an immense public safety benefit in specially targeting that group. Bill C-55 is probably the best example, but there are many others. I am quite confident there is that rational connection.

In my judgment, probably the single most important thing that supports the constitutionality of the legislation is the fact that this bill adds discretion to the courts rather than taking it away. The only restriction, if you will, on the discretion of sentencing judges exists because of the current law. Frankly, courts have greater discretion in sentencing on shoplifting, the most minor offence, than they do on the most serious offence. Murder is rather strange, and there are other examples we can discuss later.

A court is endowed with discretion, and this fact is extremely significant in determining whether a decision is constitutionally valid. I would suggest to you, frankly, that the reality is that this is not so much a legal issue as it is a policy issue. I agree with Mr. Chipeur's comments that your duties extend beyond simply constitutional examination to looking at the wisdom of the policy. If you are calling other witnesses, as I hope you do, from, for example, the Department of Justice, I urge you to ask them whether this is a policy issue or a legal issue.

You might even want to go so far as to ask for legal opinions, as we did on Bill C-3 in relation to DNA data banks. I think it is fair to say that there is not a great history in the department actually producing those opinions. Ask for the opinions rather than simply accept the notion that there must be some constitutional barrier to this.

The only case I had mentioned was the *Lyons* case, but if it is constitutionally sustainable to have indefinite incarceration, I would suggest to you that there is ample justification for the constitutional validity of the provisions in this bill itself. If you decide not to do it, if you decide that it is not a good idea because of policy, that is one thing, but do not decide not to do it because of the fact that you cannot do it.

The Chairman: I would just remark to you, Mr. Newark, that we will be calling other witnesses. We will call any witness that Ms Guarnieri wants to put before us, as well as the department.

Ms Guarnieri: Madam Chair, I just want to add a footnote to clarify that last point about policy. The minister admitted to me, through her officials, that it was a matter of policy. I thought that was an interesting revelation. I leave it to you to determine whose interests are served with having the current law as the status quo.

The Chairman: Senator Cools, you are on the list. I would prefer to go down the list. You can come back to this point with Ms Guarnieri.

Je pense en particulier à la Loi sur les délinquants à risque élevé, le projet de loi C-55. Nous avons reconnu qu'un nombre excessivement élevé d'infractions étaient commises par un nombre très restreint de délinquants et qu'il y avait un énorme avantage pour la sécurité du public à cibler ce groupe particulier. Le projet de loi C-55 est probablement le meilleur exemple, mais il y en a bien d'autres. Je suis convaincu qu'il y a un lien rationnel.

À mon avis, l'argument qui milite le plus en faveur de la constitutionnalité de ce projet de loi, c'est le fait qu'il donne plus de discrétion aux tribunaux au lieu de leur en enlever. La seule restriction imposée aux juges qui prononcent la sentence, c'est celle qui existe dans la loi actuelle. Franchement, les tribunaux ont plus de discrétion pour condamner les auteurs de vols à l'étalage, l'infraction la moins grave, qu'ils en ont pour condamner les auteurs des infractions les plus graves. Le meurtre en est un exemple assez étrange, et il y a d'autres, dont nous pourrions parler plus tard.

Un tribunal dispose d'une certaine discrétion, et c'est très important lorsqu'on cherche à déterminer si une décision est constitutionnelle. Franchement, à mon avis, c'est plus une question de politique qu'une question juridique. Je suis bien d'accord avec M. Chipeur: c'est plus sur la sagesse de la politique que sur la constitutionnalité du projet de loi que vous devez vous pencher. Si vous convoquez d'autres témoins, comme vous le ferez je l'espère, par exemple des témoins du ministère de la Justice, je vous invite à leur demander si c'est une question de politique ou une question juridique.

Vous irez peut-être même jusqu'à demander des avis juridiques, comme nous l'avons fait à propos des banques de données génétiques dans le cadre du projet de loi C-3. Je pense qu'on peut dire que le ministère n'a pas formulé beaucoup d'opinions de ce genre. Demandez leur opinion au lieu de vous dire simplement qu'il doit y avoir un obstacle constitutionnel.

La seule affaire que j'ai mentionnée, c'est l'affaire *Lyons*, mais s'il est constitutionnellement acceptable d'imposer une incarcération indéfinie, je dirais que les dispositions du projet de loi lui-même suffisent amplement à garantir sa constitutionnalité. Si vous décidez de vous y opposer, si vous estimez que ce n'est pas une bonne idée du point de vue de la politique, c'est une chose, mais ne décidez pas de ne pas l'accepter parce que vous ne pouvez pas.

La présidente: Je vous signale, monsieur Newark, que nous convoquerons d'autres témoins. Nous convoquerons tous les témoins que Mme Guarnieri voudra, et aussi des témoins du ministère.

Mme Guarnieri: Madame la présidente, je voudrais ajouter un mot pour préciser ce dernier point au sujet de la politique. Par l'entremise de ses hauts fonctionnaires, la ministre a admis que c'était une question de politique. Cela m'a paru comme une révélation intéressante. Je vous laisse le soin de déterminer qui a intérêt à ce que la loi actuelle soit maintenue telle quelle.

La présidente: Sénateur Cools, vous êtes sur ma liste. Je préfère prendre les noms dans l'ordre. Vous pourrez revenir à cette question avec Mme Guarnieri.

Senator Cools: By then, the point will be long forgotten.

The Chairman: I doubt it very much.

Senator Cools: I was making the point, Madam Chairman, to have a supplementary on a particular question.

Senator Beaudoin: My question regards the judge's discretion. Obviously there is no discretion now, and this bill would give a great deal of discretion to the judges. If I understand Mr. Chipeur's argument, this is, in his opinion, quite acceptable and reasonable. You referred to the case of *Smith*. Was Madam McLachlin a judge at that time in the Supreme Court? I believe that was 1987.

Senator Moore: Yes.

Mr. Chipeur: Perhaps I have the date wrong, but I believe she was in dissent on that case.

Senator Beaudoin: She was in favour of such a discretion?

Mr. Chipeur: Yes.

Senator Beaudoin: You referred to various cases — *Mitchell*, *Brown*, et cetera. Obviously we will have to read all the cases before we go further with the bill.

Are you arguing that it is better to have the discretion with the judge than with the parole board, as it is under the present system?

Mr. Chipeur: The fact is that today a judge has no discretion to require a prisoner to stay in prison for a greater period of time. All of the discretion rests with the parole board. From both a constitutional and policy perspective, it is my view as a lawyer that it is appropriate to give the judge discretion at the time of sentencing to deal with justice and then to leave the parole board with whatever discretion is left in terms of the difference between the mandatory time period and the end of the prisoner's life. That part of the sentence is within the parole board's discretion. It seems to me that it is a good balance because it leaves with the judge an initial statement of society's condemnation of a crime. Then the parole board takes care of the rest of the period in terms of dealing with an appropriate response by society to the individual prisoner 25 or 30 years into the future.

Senator Beaudoin: That is interesting. If we change the Canadian system, as we may, do you not think that we should think a little bit more about the discretion issue? There is a cap here of 50 years, if I am not mistaken.

Ms Guarnieri: Yes.

Senator Beaudoin: Why have you opted for the discretion instead of a different but more precise system? Is it because of the judge's discretion? It could vary from one judge to another, and it could vary from one province to another.

Le sénateur Cools: D'ici là, nous aurons oublié ce dont il s'agit.

La présidente: J'en doute fort.

Le sénateur Cools: Je voulais, madame la présidente, poser une question supplémentaire sur un point précis.

Le sénateur Beaudoin: Ma question porte sur le pouvoir discrétionnaire des juges. Il est évident qu'ils n'en ont pas à l'heure actuelle et le projet de loi aurait pour effet d'accorder beaucoup de latitude aux juges. Si je comprends bien l'argument de M. Chipeur, cette proposition est tout à fait logique et acceptable. Vous avez parlé de l'affaire *Smith*. Mme McLachlin siégeait-elle à la Cour suprême à l'époque? C'était en 1987, sauf erreur.

Le sénateur Moore: Oui.

M. Chipeur: Je me trompe peut-être de date, mais je crois me rappeler qu'elle a rendu un jugement dissident dans cette affaire.

Le sénateur Beaudoin: Elle était pour un tel pouvoir discrétionnaire?

M. Chipeur: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Vous avez parlé de diverses causes: *Mitchell*, *Brown*, et cetera. Il nous faudra manifestement lire tous ces dossiers avant de donner suite à ce projet de loi.

Prétendez-vous qu'il vaut mieux accorder le pouvoir discrétionnaire au juge plutôt qu'à la commission des libérations conditionnelles, comme c'est prévu dans le système actuel?

M. Chipeur: En réalité, à l'heure actuelle, un juge n'a pas le pouvoir d'exiger qu'un détenu reste plus longtemps en prison. Tout le pouvoir discrétionnaire revient à la commission des libérations conditionnelles. Du point de vue constitutionnel et stratégique, et c'est mon avis d'avocat, il est normal d'accorder cette discrétion au juge au moment de la détermination de la peine, pour rendre justice, et de laisser à la commission des libérations conditionnelles la latitude voulue quant à la durée de l'incarcération entre le temps d'épreuve et la peine d'emprisonnement à perpétuité. C'est à la commission des libérations conditionnelles que revient le pouvoir de décider de cette partie de la peine. À mon sens, cela représente un juste équilibre car cela permet au juge de rendre un jugement initial qui correspond à la façon dont la société condamne un acte criminel. Puis la commission des libérations conditionnelles décide du reste de la peine compte tenu de ce que la société juge comme une mesure appropriée pour le détenu en question, 25 ou 30 ans plus tard.

Le sénateur Beaudoin: C'est intéressant. Si nous modifions le système canadien, comme c'est possible, ne pensez-vous pas qu'il faudrait réfléchir davantage à la question du pouvoir discrétionnaire? Si je ne m'abuse, il est prévu ici un maximum de 50 ans.

Mme Guarnieri: En effet.

Le sénateur Beaudoin: Pourquoi avez-vous opté pour le pouvoir discrétionnaire plutôt qu'un système différent mais plus précis? Est-ce en raison du pouvoir discrétionnaire du juge? Cela pourrait varier d'un juge à l'autre, et aussi d'une province à l'autre.

Ms Guarnieri: I presume that all cases are not tailored to one set of circumstances. I thought there was merit in the argument that the presiding judge would take into account all the mitigating factors. He would observe the reaction of the individual. There is merit in the judge being the one to determine what a just sentence is.

Senator Beaudoin: I am not against the judge's discretion. I am in favour of it.

Ms Guarnieri: Senator Beaudoin, he has that discretion in second-degree murder. He can give anywhere from 10 to 25 years. He has that latitude. I am proposing here to extend that same latitude to first-degree murder. It is not a quantum leap in logic that the judge should have the handcuffs taken off him.

You heard the quote by Justice MacKeigan. Obviously, he felt that he was handicapped in performing his duties. How could it be argued that giving the judge more discretion is a bad thing?

Senator Beaudoin: No, I think your argument for giving discretion is certainly not a bad thing in itself.

Ms Guarnieri: Latitude in the sentencing would certainly be an off-shoot of that.

Senator Beaudoin: I will read the cases.

Mr. Newark: Senator, in about 1994 there was an amendment to the Criminal Code that passed through here as well. Section 743.6 of the Code empowers judges to actually delay the parole eligibility on certain scheduled, more serious offences. Again, it is consistent with that. We are not prescribing what a sentence must be. We are saying that if it is a particular kind of an offence, such as a second homicide offence, that Parliament should allow a judge discretion in sentencing and not prescribe a mandatory sentence.

There could be variance in discretion on any of those kinds of offences. However, if we are talking about first-degree murder, there is a precondition for the first conviction. Literally, the sentence for that is life imprisonment with no parole for 25 years.

That is an unique section of our Criminal Code because, as I am sure you know, you can go to any court of appeal sentencing judgment or sentencing text and it will say that essentially any sentence is a blend of the principles of deterrence, denunciation and rehabilitation.

This may sound corny, but it is true. What is unique about murder is that the people of Canada, through their representatives, actually chose what that mix should be. It is throughout the code. On smaller offences, we do not allow someone to be sent to prison for life for spray-painting a fence. We put a maximum sentence on it as a summary conviction offence. There are examples where Parliament, as a matter of public policy, looks at this set of facts and determines what the blend of those principles for sentencing should be. It can say that it feels that it is appropriate to give a judge greater discretion to increase the parole ineligibility time for

Mme Guarnieri: Je suppose que tous les cas ne correspondent pas à la même série de circonstances. J'ai pensé qu'il était valable de prévoir que le juge qui préside tienne compte de tous les facteurs atténuants. Il pourra surveiller la réaction de l'accusé. Il est logique que ce soit le juge qui détermine la peine qui convient en l'occurrence.

Le sénateur Beaudoin: Je ne suis pas contre cette discrétion du juge, bien au contraire.

Mme Guarnieri: Sénateur Beaudoin, il jouit de ce pouvoir discrétionnaire pour les meurtres au deuxième degré. Le juge peut imposer de 10 à 25 ans de prison, il a cette possibilité. Je propose ici d'étendre ce pouvoir pour les meurtres au premier degré. Cela va dans le même sens logique en accordant une plus grande latitude au juge.

Vous avez entendu la citation du juge MacKeigan. De toute évidence, il a eu l'impression d'être entravé dans l'exercice de ses fonctions. Comment peut-on soutenir que le fait de donner plus de discrétion au juge n'est pas une bonne idée?

Le sénateur Beaudoin: Non, votre argument en faveur d'un plus grand pouvoir discrétionnaire pour les juges est certainement valable.

Mme Guarnieri: Plus de latitude dans la détermination de la peine serait sans nul doute une conséquence logique de cela.

Le sénateur Beaudoin: Je vais lire les dossiers en question.

M. Newark: Sénateur, vers 1994, votre comité a été saisi d'une modification qui a été apportée au Code criminel. En vertu de l'article 743.6 du code, les juges peuvent retarder la date d'admissibilité à la libération conditionnelle pour certaines infractions plus graves figurant à l'annexe. Là encore, c'est logique. Nous ne précisons pas la durée de la peine. Nous disons que s'il s'agit d'une infraction particulière, comme un deuxième homicide, le Parlement devrait laisser aux juges le soin de déterminer la peine et ne pas imposer de peine obligatoire.

Le pouvoir discrétionnaire relatif à ce genre d'infractions pourrait varier. Toutefois, s'il s'agit de meurtre au premier degré, il y a une condition préalable pour la première condamnation. C'est très clair, la peine dans ce cas-là est l'emprisonnement à perpétuité sans droit à la libération conditionnelle avant 25 ans.

Il s'agit là d'un article tout à fait unique du Code criminel car, comme vous le savez certainement, on peut consulter n'importe quel prononcé de sentence d'une cour d'appel et on y verra que, en fait, toutes les peines représentent une combinaison des principes de dissuasion, d'exemplarité et de réadaptation.

Cela peut paraître mièvre, mais c'est vrai. Ce qui est tout à fait particulier dans les cas de meurtre, c'est que la population canadienne, par le biais de ses représentants, ait vraiment décidé que se devait être cette combinaison. C'est précisé dans tout le code. Pour les infractions mineures, nous ne permettons pas qu'une personne soit emprisonnée à perpétuité pour avoir fait des graffitis sur une clôture. Nous imposons une peine maximum s'il s'agit d'une infraction passible de déclaration sommaire de culpabilité. Il y a des exemples où le Parlement, dans le cadre de la politique gouvernementale, examine les faits et détermine

this reasonably small group of most serious offenders. There is nothing inherently new in doing this.

I would suggest to the honourable senators that it is simply part of the evolution of the criminal process. I am biased. I think it is the right evolution to target the most serious offenders and in particular the ones who are the serial, repeat offenders.

Ms Guarnieri: Senator, if I might add a footnote, I perused the speeches in the House of Commons when the current law was brought into force. I noticed that there was no discussion of multiple murders. Obviously, when legislation is going through the House of Commons, sometimes it is difficult to cover all the angles.

I have delineated three different cases and each circumstance was different. They all involved multiple murders. I am sure that if the Parliament of the day that brought in the current law had been confronted with offenders such as Olson or Bernardo or the 320-odd multiple murderers who sit in our jails, they might have reflected more on multiple murderers.

It would have been hard to foresee the abuse of the current system. As I tried to exemplify with the *Crick* case, for instance, the witness is eliminated in order to give the offender an easier time at parole hearings. There would be nobody there to remind people of the tragic circumstances.

Senator Beaudoin: I see your point. I will think about it.

Senator Poy: I wish to thank you for introducing Bill C-247. I think the innocent in our society will truly benefit from the proposed legislation.

Why do organizations like the Canadian Bar Association and the Criminal Lawyers Association raise concern about the loss of flexibility in this bill resulting from mandatory consecutive sentences? From what I heard this morning, judges do have discretion in this bill. Can you comment on that?

Ms Guarnieri: I should point out that the representatives from those organizations gave testimony to the Justice Committee before my bill was amended to include judicial discretion.

I would still argue the point that the House and the Senate, in its greater wisdom, allowed the repeal of judicial discretion when it came to an imitation firearm, a toy pistol. Someone could effectively get 30 years for stealing bread, but you could kill 30 people and the maximum you could ever hope to get under the current law is 25 years without parole. That seems to me to be logically inconsistent.

Mr. Newark: It is always difficult to speak for defence counsel, but I shall attempt to do so.

quelle devrait être la combinaison de ces principes pour la détermination de la peine. Il peut dire qu'il lui semble logique de donner plus de discrétion aux juges pour accroître le temps d'épreuve dans le cas du groupe assez restreint de contrevenants plus endurcis. Il n'y a rien de vraiment nouveau à agir ainsi.

Je tiens à dire aux honorables sénateurs que cela fait simplement partie de l'évolution du processus pénal. Je manque d'objectivité. À mon avis, c'est la bonne évolution si l'on veut cibler les contrevenants les plus endurcis et surtout ceux qui sont des récidivistes ou tueurs en série.

Mme Guarnieri: Sénateur, si je peux ajouter un mot, j'ai passé en revue les discours qui ont été prononcés à la Chambre des communes lorsque la loi actuelle est entrée en vigueur. J'ai remarqué qu'il n'a jamais été question dans les débats des meurtres en série. De toute évidence, lorsqu'un projet de loi est à l'étude à la Chambre des communes, il est parfois difficile d'aborder tous les aspects d'une question.

J'ai indiqué trois cas différents dont les circonstances étaient différentes. Il s'agissait dans tous les cas de meurtres multiples. Je suis sûre que si le Parlement, du jour qui a adopté la loi actuelle, avait été confronté à des contrevenants comme Olson, Bernardo ou aux quelques 320 coupables de plusieurs meurtres qui sont aujourd'hui derrière les barreaux, il aurait peut-être réfléchi davantage au problème des meurtres multiples.

Il était difficile de prévoir les abus dont fait l'objet le système actuel. Comme j'ai essayé de le prouver avec l'affaire *Crick*, par exemple, on supprime le témoin pour faciliter les choses au contrevenant lors des auditions en vue de sa délibération conditionnelle. Il n'y aura ainsi personne sur place pour rappeler aux gens les circonstances tragiques de l'affaire.

Le sénateur Beaudoin: Je comprends ce que vous voulez dire. J'y réfléchirai.

Le sénateur Poy: Je tiens à vous remercier d'avoir proposé le projet de loi C-247. Les membres innocents de notre société profiteront véritablement d'un tel texte de loi.

Pourquoi les organismes comme l'Association du Barreau canadien et la Criminal Lawyers Association semblent-ils préoccupés par le manque de latitude dû aux peines consécutives obligatoires, dans ce projet de loi? D'après ce que j'ai entendu ce matin, les juges jouissent d'un pouvoir discrétionnaire en vertu de ce projet de loi. Qu'en pensez-vous?

Mme Guarnieri: Je tiens à signaler que les représentants de ces organismes ont témoigné devant le comité de la justice avant que mon projet de loi ne soit modifié pour y inclure la discrétion des juges.

Je continue à soutenir que la Chambre et le Sénat, dans leur grande sagesse, ont autorisé l'abrogation du pouvoir discrétionnaire des juges parce qu'il s'est agi d'une fausse arme à feu, un revolver jouet. Une personne pourrait en effet écoper de 30 ans de prison pour avoir volé du pain, mais on pourrait tuer 30 personnes et se faire imposer au maximum, aux termes de la loi actuelle, 25 ans ferme. Cela me paraît assez illogique.

M. Newark: Il est toujours difficile de parler en tant qu'avocat de la défense, mais je vais m'efforcer de le faire.

Probably the concern was, as Ms Guarnieri has mentioned, in an earlier version it was deemed to be a mandatory consecutive sentence. I can see the basis, frankly, for some concern about that. As I am sure honourable senators can see from reading the bill, this proposed legislation creates only a presumptive consecutive sentence for serial and repeat sex offenders who are on parole for sex offences. That is all it does. If a court concludes that it would be inconsistent with the principles of sentencing in Part 23 of the Criminal Code, then the court is not obliged to do that.

That has been a general trend over the last 10 years or so in legislation. For example, Bill C-3, which has not yet made its way here and concerns the amendments to the Young Offenders Act, actually creates a presumptive offence in relation to transfers.

Even the elements that were in Bill C-41, the principles of sentencing are really a direction from Parliament. It lists a bunch of things that are supposed to be aggravating factors. It is not mandatory for the court, but Parliament is giving directions to view this as an aggravating factor.

For example, for stalking, section 264(4) of the Criminal Code actually says that if you are convicted of a stalking offence while on a particular recognizance that stipulates "no contact," the court should consider that as an aggravating factor. It is the same kind of thing. We are presuming it to be consecutive unless it is inconsistent. It is really an expression of will as opposed to compulsion by Parliament.

Frankly, other than the fact that there is a general sort of interest in not having people potentially serving longer sentences if your employment is with those people, I think that is the basis for it. With respect, I do not think this bill raises that same problem at all.

Senator Di Nino: Ms Guarnieri, can the discretion that would be given the judiciary with this bill be appealed?

Ms Guarnieri: Do you mean, can it be appealed with a Charter challenge?

Senator Di Nino: Can it be appealed to a higher court?

Senator Joyal: Yes, of course.

Ms Guarnieri: I guess I should leave it to the lawyers to answer.

Senator Di Nino: It is a point we should put on the record.

Mr. Newark: It is an interesting question. The conviction for first-degree murder, with a fixed sentence, could be appealed. If the conviction were successful, that would have a consequential effect on the sentence. However, you could not literally say, "I was convicted of first-degree murder, but I do not like the

Comme l'a signalé Mme Guarnieri, le problème qui se posait sans doute est que dans une version antérieure, c'était censé être une peine consécutive obligatoire. Je comprends que cela puisse être source d'inquiétude, bien franchement. Comme les honorables sénateurs le comprendront certainement après avoir lu le projet de loi, cette mesure ne prévoit qu'une peine consécutive présumée pour les personnes coupables de meurtres en série et d'agressions sexuelles multiples qui jouissent d'une mise en liberté sous condition pour une agression sexuelle. C'est tout ce qu'elle prévoit. Si un tribunal conclut que cela va à l'encontre des principes de la détermination de la peine prévus à l'article 23 du Code criminel, il n'est pas obligé de le faire.

Depuis une dizaine d'années, c'est une disposition qu'on trouve couramment dans la législation. Par exemple, le projet de loi C-3, qui n'a pas encore été renvoyé au Sénat et qui propose des modifications à la Loi sur les jeunes contrevenants, crée en fait une infraction présumée relative aux renvois.

Même les éléments qui se trouvaient dans le projet de loi C-41, les principes de la détermination de l'appel, sont énoncés par le Parlement. Ce dernier énumère une série de choses censées être considérées comme des facteurs aggravants. Ce n'est pas obligatoire pour le tribunal, mais le Parlement donne des directives pour qu'on considère cela comme une circonstance aggravante.

Par exemple, pour le harcèlement criminel, le paragraphe 264(4) du Code criminel stipule en fait que si l'on est reconnu coupable de harcèlement criminel alors qu'on fait l'objet d'une ordonnance qui stipule «aucun contact», le tribunal doit considérer cela comme un facteur aggravant. C'est la même chose. Nous présumons que la peine est consécutive à moins que ce ne soit pas logique. C'est en fait une expression de volonté plutôt qu'une obligation imposée par le Parlement.

En toute franchise, outre le fait que l'on semble souhaiter éviter que les gens ne purgent des peines plus longues si l'on a un rapport professionnel avec ces personnes, je pense que c'est ce qui justifie cette mesure. Je ne pense pas que le projet de loi soulève le même problème, en aucun cas.

Le sénateur Di Nino: Madame Guarnieri, sera-t-il possible d'interjeter appel contre le pouvoir discrétionnaire que ce projet de loi accorderait aux juges?

Mme Guarnieri: Vous voulez dire si on peut en faire l'objet d'une contestation aux termes de la Charte?

Le sénateur Di Nino: Peut-on interjeter appel auprès d'un tribunal supérieur?

Le sénateur Joyal: Évidemment.

Mme Guarnieri: Je suppose que je laisserai aux avocats le soin de répondre à cette question.

Le sénateur Di Nino: Il faudrait que cette réponse soit consignée au compte rendu.

M. Newark: C'est une question intéressante. Il serait possible d'interjeter appel contre la condamnation pour meurtre au premier degré, accompagnée d'une peine déterminée. Si la condamnation est prononcée, cela pourrait avoir une incidence sur la peine. Toutefois, on ne peut pas dire simplement: «J'ai été reconnu

sentence that Parliament passed for it, so I want to appeal that sentence.”

Although, if you recall the *Latimer* case in Saskatchewan, the judge said that he did not like what Parliament had said and decided not to follow the code.

In this instance, given the fact that it would be a discretionary order of the court, in the sense that it would not be something that is mandated, in my opinion at least, that would therefore constitute an order of the court that would be appealable. If someone decided to add on another 10 years, that portion of it would be appealable.

That is my opinion, anyway.

Senator Di Nino: I will research that point a little more.

I am supporting the bill in part because we are seeing a resurgence, particularly from a certain political party, of support for capital punishment. I think Canadians have not been happy with the judiciary in its treatment of some of the very serious crimes that have come before it.

I am supporting the bill in part because I believe that this will go a long way towards placating that particular group of people. I wonder if you could comment on that.

Mr. Chipeur: Senator, I want to acknowledge the public sentiment, but I want to defend judges here.

Judges have no other option in the case of first-degree murder. To the extent that they may be criticized for being too lenient, they do not have discretion. I think this certainly gives judges the ability to respond to society's view that the crime must be condemned. It is important to address that issue but I think it would be going too far to blame the citizens for that. Parliament has a Criminal Code and every piece of legislation I am aware of over the last number of years has been to increase society's condemnation of crime. This is consistent with that general trend. If that is what you are saying, I would certainly agree with you.

I also wanted to acknowledge Senator Beaudoin's point on another issue. Justice McLachlin was not appointed until 1989. I went back to my sources. I misspoke when I said “McLachlin.” It should have been “McIntyre.”

Senator Beaudoin: You are still speaking about a Supreme Court judge.

Mr. Chipeur: Justice McIntyre was in dissent and he did say what I said he said. The bill is consistent with both the dissent and the majority in the *Smith* case. I apologize for misspeaking. Hopefully the record can be corrected to put in his name rather than that of Justice McLachlin.

The Chairman: The record is now clear on that.

Mr. Chipeur: Thank you very much.

Mr. Newark: I want to respond, as well. I was originally a Crown prosecutor in Alberta.

coupable de meurtre au premier degré mais je n'aime pas la peine que le Parlement a prévue dans ce cas et je veux donc interjeter appel contre cette sentence.»

Pourtant, si vous vous rappelez l'affaire *Latimer* en Saskatchewan, le juge a déclaré qu'il n'aimait pas ce qu'avait prévu le Parlement et il a décidé de ne pas respecter le code.

Dans ce cas-là, étant donné qu'il s'agirait d'une ordonnance discrétionnaire du tribunal puisque ce ne serait pas quelque chose d'obligatoire, à mon avis, du moins, il serait possible d'interjeter appel contre cette ordonnance du tribunal. Si quelqu'un décidait d'ajouter 10 ans à la peine, on pourrait interjeter appel contre cette partie de la sentence.

C'est mon avis, en tout cas.

Le sénateur Di Nino: Je vais approfondir mes recherches à ce sujet.

J'appuie le projet de loi en partie parce que nous sommes témoins d'un retour, surtout de la part d'un certain parti politique, à une position favorable à la peine capitale. Les Canadiens n'ont pas approuvé la façon dont les magistrats ont traité certains des crimes les plus graves dont ils ont été saisis.

J'appuie le projet de loi en partie parce que je crois qu'il contribuera fortement à calmer ce groupe de gens. J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

M. Chipeur: Sénateur, je comprends ce que peut éprouver la population, mais je tiens à défendre les juges.

Les juges n'ont pas d'autre option dans le cas des meurtres au premier degré. Dans la mesure où on peut leur reprocher d'être trop généreux, ils n'ont pas de pouvoir discrétionnaire. Cela donne certainement aux juges la capacité de tenir compte de l'opinion de la société selon laquelle il faut condamner les activités criminelles. Il importe de traiter de cette question mais ce serait aller trop loin que d'en tenir la population responsable. Le Parlement a adopté un code criminel, et tous les textes de loi qui ont été adoptés ces dernières années, à ma connaissance, visaient à intensifier la réprobation du crime par la société. Cette mesure est compatible avec cette tendance. Si c'est ce que vous voulez dire, je partage tout à fait votre opinion.

Je voulais également répondre à la remarque du sénateur Beaudoin sur une autre question. La juge McLachlin n'a pas été nommée avant 1989. J'ai vérifié mes sources. Je me suis trompé quand j'ai dit «MacLachlin». Je voulais dire «McIntyre».

Le sénateur Beaudoin: Vous parlez toujours d'un juge à la Cour suprême.

M. Chipeur: Le juge McIntyre a rendu un jugement dissident et il a effectivement fait la déclaration que j'ai citée. Le projet de loi est conforme à la fois avec l'opinion dissidente et l'opinion majoritaire dans l'affaire *Smith*. Je vous prie d'excuser mon erreur. J'espère que l'on pourra modifier le compte rendu de façon à inscrire son nom plutôt que celui de la juge McLachlin.

La présidente: Les choses sont claires maintenant.

M. Chipeur: Merci beaucoup.

M. Newark: Je veux également répondre. Dans le temps, j'étais procureur de la Couronne en Alberta.

Senator Di Nino: Your reputation precedes you.

Mr. Newark: The case that got me out of the court room concerned a career criminal. His record would have dropped to the floor. He had been given a day pass and he took off. He and his brother and another member staked out a bowling alley. They saw a guy coming back and forth to the bowling alley with a bowling ball bag and assumed that the receipts were kept there. One night they grabbed the guy, got into the car and opened up the bowling ball bag and inside was a bowling ball, so they shot him in the head.

The Chairman: Mr. Newark, may I remind you that there are two more senators on the list.

Ms Guarnieri: There is a point to this story.

Mr. Newark: He was convicted of murder. The judge said he was someone who should not be granted parole, other than with the greatest of caution. Instead, he was given another day pass, and not that long after, he went out and killed at least two more people. The system responded by covering everything up.

I got involved in this by trying to uncover some of that. I learned more about the parole system than, frankly, I ever wanted to know.

I remember a conversation one time with the then solicitor general Mr. Grey in which I commented about the reform of the parole system. Parole does not necessarily hinder public safety and it is useful in reintegrating the right people into society. The real threat to parole lies in the system's resistance to deal with the people who abuse it again and again.

In my former position with the Canadian Police Association, I was asked many times about capital punishment. Let me tell you what I used to tell people.

The Chairman: Mr. Newark, may I remind you again, before you give us anecdote after anecdote, that we do have two more senators on the list to ask questions.

Mr. Newark: If we are looking for increased public safety, reform the parole system. You will get a thousand times more protection than by having capital punishment.

Ms Guarnieri: We know what harm will be caused by maintaining the status quo. With my bill, the worst thing that could happen would be that a multiple-murderer or rapist might actually serve a meaningful sentence for each person he victimized. Would that be such an outrage?

Senator Cools: I would like to thank Albina Guarnieri and, obviously, by extension, her supporters, Mr. Chipeur and Mr. Newark, both of whom I know quite well.

Le sénateur Di Nino: Votre réputation vous a précédé.

M. Newark: L'affaire qui m'a fait quitter les salles d'audience concernait un criminel de carrière. Son casier judiciaire était plus haut que lui. Ayant obtenu une permission de sortir, il s'est échappé. Son frère et lui, accompagnés d'une autre personne, ont surveillé une salle de quilles. Ils ont vu un gars qui faisait des aller-retour vers l'établissement en portant un sac de boule de quilles et ils ont supposé que ce sac contenait les recettes. Un soir, ils ont chopé le gars, l'ont fait entrer de force dans la voiture et, après avoir ouvert le sac, ont constaté qu'il renfermait une boule de quilles. Ils l'ont donc tué d'une balle dans la tête.

La présidente: Monsieur Newark, puis-je vous rappeler qu'il reste deux autres sénateurs qui veulent intervenir.

Mme Guarnieri: Il y a une conclusion à ce récit.

M. Newark: Il a été reconnu coupable de meurtre. Le juge a dit que cette personne ne devait jamais être mise en liberté sous condition, si ce n'est en faisant preuve de la plus grande prudence. Malgré tout, on lui a accordé une autre permission de sortir et peu de temps après, il a tué encore deux autres personnes. Le système a réagi en camouflant toute l'affaire.

Mon rôle a consisté à essayer de porter l'affaire au grand jour. J'en ai appris plus au sujet du système des libérations conditionnelles que je n'aurais souhaité en savoir.

Je me souviens d'une fois avoir discuté avec M. Grey, qui était alors solliciteur général, et avoir fait une remarque au sujet de la réforme du système des libérations conditionnelles. Ce système n'est pas nécessairement contraire à la sécurité du public et il est utile de permettre aux gens qui le méritent d'être réinsérés dans notre société. La véritable menace pour les libérations conditionnelles vient de la réticence du système à prendre les mesures qui s'imposent à l'égard des récidivistes qui en abusent continuellement.

Dans mon ancien poste au sein de l'Association canadienne des policiers, on m'a très souvent posé des questions au sujet de la peine capitale. Permettez-moi de vous dire ce que je répondais alors aux gens.

La présidente: Monsieur Newark, puis-je vous rappeler à nouveau, avant que vous ne nous racontiez d'autres anecdotes, qu'il reste deux sénateurs inscrits sur la liste pour poser des questions.

M. Newark: Si nous voulons accroître la sécurité publique, il faut réformer le système des libérations conditionnelles. On obtiendra mille fois plus de protection qu'en rétablissant la peine capitale.

Mme Guarnieri: Nous savons que le maintien de la situation actuelle va faire beaucoup de mal. Grâce à mon projet de loi, le pire qui puisse arriver sera qu'un violeur ou un meurtrier en série risque en fait de purger une véritable peine pour chacune de ses victimes. Est-ce que ce serait vraiment excessif?

Le sénateur Cools: Je tiens à remercier Albina Guarnieri et, évidemment, par extension, ses partisans, M. Chipeur et M. Newark, que je connais tous deux très bien.

As Ms Guarnieri knows, I support and commend her efforts. I am very pleased that Ms Guarnieri has placed before the Senate some matters that are of pressing concern to the nation. Once again, I thank Ms Guarnieri for that.

Mr. Newark has just said something very profound. He said he learned more about the parole system than he cared to know.

Honourable senators, I served on the National Parole Board for some years, so I know of the problems of which the witnesses speak.

I would also like to add that there is nothing in this country that is more commanding and compelling, for review and improvement and correction, than this thing we call the criminal justice system, yet there is nothing more resistant to improvement. Simultaneously, Parliament is not reluctant to review any area of the administration of justice that it administers.

As Ms Guarnieri will know, I tried to raise the whole set of questions here around the Bernardo and Homolka — although mostly Homolka — plea bargains. I can tell you the entire process closed together like a clam because it was not going to be looked at.

It is a whole massive issue, but you have placed one element of it before us. I thank you and I commend you for that.

Ms Guarnieri, you and the other two witnesses have questioned whether there are constitutional issues here. There are absolutely none. The arguments regarding the unconstitutionality of the bill are absolutely specious. There are no legal arguments, but there are substantial questions on policy and on what should be policy.

You started to say that you obtained from the Department of Justice some agreement or some discussion or some admissions, whichever word we wish to use, that the issues at hand or the objections that they had were questions of policy and not questions of law.

It is a principle of ministerial responsibility that if any minister of the Crown is in a difference of opinion with the House of Commons, that if the will of the House of Commons prevails, the minister should yield to its will.

Based on what I have been hearing, we have a situation where the minister — and I cannot propose to speak for the minister, but I have been reading the press in the last several days — is hopeful that what the minister failed to do in the House of Commons may be successfully accomplished here in the Senate.

It is my wish and my hope that this committee will give this bill due, proper, fair and objective consideration.

The Chairman: Senator Cools, we always do.

Senator Cools: Very well. Therefore, I can take that as a commitment from Chairman Milne that Ms Guarnieri's bill will be studied properly and judiciously and that any vote on this question will represent the opinions here on the bill.

Comme le sait Mme Guarnieri, j'appuie ses efforts et je l'en félicite. Je me réjouis de voir qu'elle a saisi le Sénat de questions qui revêtent une grande urgence pour le pays. Encore une fois, je remercie Mme Guarnieri de son initiative.

M. Newark vient de dire quelque chose de très profond. Il a dit qu'il en avait plus appris au sujet du système des libérations conditionnelles qu'il n'aurait voulu en savoir.

Honorables sénateurs, j'ai siégé à la Commission nationale des libérations conditionnelles pendant quelques années et je connais donc les problèmes dont les témoins parlent.

Je voudrais ajouter que ce que nous appelons le système de justice pénale est le domaine où un examen, une amélioration et des mesures correctives s'imposent de toute urgence dans notre pays, et pourtant, il n'y a pas plus réticent au progrès que ce système. Parallèlement, le Parlement n'hésite pas à examiner tous les secteurs de l'administration de la justice dont il est responsable.

Comme doit le savoir Mme Guarnieri, j'ai essayé de soulever toutes ces questions au sujet des négociations de plaidoyer dont ont profité Bernardo et Homolka — et surtout cette dernière. Je peux vous dire que tout le système s'est refermé comme une huître quand il a été question de l'examiner.

C'est une question d'une grande ampleur, mais vous nous avez poussés à nous pencher sur un de ses aspects. Je vous en remercie et vous en félicite.

Madame Guarnieri, les deux autres témoins et vous avez demandé s'il se pose des questions d'ordre constitutionnel. Absolument pas. Les arguments relatifs à l'inconstitutionnalité de ce projet de loi sont tout à fait spécieux. Il n'y a pas d'arguments juridiques, mais il soulève des questions fondamentales de politique et de ce qui doit constituer la politique.

Vous avez dit au début que vous aviez obtenu un certain accord, ou du moins certains aveux, quel que soit le terme qu'on veut utiliser, de la part du ministère de la Justice, selon lesquels les questions à l'étude ou les objections qu'il avait relevaient de la politique et non du droit.

En vertu du principe de la responsabilité ministérielle, si un ministre de la Couronne a une opinion divergente de celle de la Chambre des communes, si la volonté de la Chambre l'emporte, le ministre doit s'y plier.

D'après ce que j'ai entendu, il semble que la ministre — et loin de moi l'intention de me faire son porte-parole, mais j'ai lu les journaux des derniers jours — espère réussir ici au Sénat ce qu'elle n'a pas réussi à faire à la Chambre des communes.

Je souhaite et j'espère que le comité examinera ce projet de loi avec l'objectivité et l'équité qu'il mérite.

La présidente: Nous le faisons toujours, sénateur Cools.

Le sénateur Cools: Très bien. Je prends donc cela comme un engagement de la part de la présidente Milne que le projet de loi de Mme Guarnieri sera étudié comme il convient et de façon judicieuse et que tous les votes portant sur cette question refléteront les opinions des membres du comité.

Thank you very much for that, Chairman.

As I was saying, the principle of ministerial government is that a minister is supposed to maintain the favour of the House of Commons at all times. If the minister has a difference of opinion with the House of Commons, it is the House of Commons' will that prevails. The principles of ministerial responsibility have always insisted that when a minister becomes aware that her will is different from that of the House of Commons and that the House of Commons' will is prevailing, the minister then has a duty to turn her mind and the mind of her department's staff to the process of assisting the bill and to assisting that private member to accomplish and to bring about a most excellent bill that will then reflect the opinion of the prevailing majority in the House of Commons.

My question to you is the following, Ms Guarnieri. When the Minister of Justice, in this instance Anne McLellan, became aware that it was the will of the House of Commons to support your bill, did the minister turn her largesse, her offices, her staff and her expertise as an officer of the Crown towards you and your bill?

Ms Guarnieri: It is certainly my fervent hope that the minister will add her weight to the bill and shepherd it and assist the Senate in its deliberations.

I could not agree more with Senator Joyal. If I expressed impatience at seeing this bill to fruition, you will have to forgive me. It was more a criticism of process than a criticism of individuals.

However, the minister was good enough to put at my disposal her Justice Department officials the day before we went to report stage. That was a very productive meeting.

Senator Cools: I take it, then, that we can say the minister yielded and gave her support to your bill.

Ms Guarnieri: I would never presume to speak for the Minister of Justice.

Senator Cools: We have a bill here. The minister is presumed to have supported it because it has passed the House of Commons. When the House of Commons speaks, it has one voice at the end.

Ms Guarnieri: I know that our Minister of Justice is capable of speaking for herself. I would not presume to speak for her.

Senator Cools: I was not asking you to speak for the Minister of Justice. I was asking you to speak for yourself. I was asking you about the assistance that the Minister of Justice placed at your disposal.

Ms Guarnieri: She did make her officials available to me before the report stage.

Senator Cools: Could you name them for us?

Ms Guarnieri: It was her executive assistant.

The Chairman: Senator Cools —

Senator Cools: This is quite in order.

Merci beaucoup, madame la présidente.

Comme je l'ai dit, en vertu du principe de responsabilité ministérielle, un ministre est censé toujours se plier aux désirs de la Chambre des communes. Si le ministre diverge d'opinion avec cette dernière, c'est la volonté de la Chambre qui l'emporte. Les principes de la responsabilité ministérielle ont toujours porté que lorsqu'un ministre s'aperçoit que sa volonté diffère de celle de la Chambre des communes et que la volonté de cette dernière l'emporte, le ministre est alors tenu de concentrer son attention et celle de ses fonctionnaires sur l'étude du projet de loi, de façon à aider le simple député qui en est l'auteur à atteindre son objectif et à proposer un projet de loi excellent qui reflète l'opinion de la majorité des députés de la Chambre des communes.

Je vous pose la question suivante, madame Guarnieri. Quand le ministre de la Justice, en l'occurrence Anne McLellan, s'est rendu compte que la Chambre des communes était décidée à appuyer votre projet de loi, la ministre a-t-elle mis à votre disposition ses bons offices, son bureau, son personnel et son expertise à titre de ministre, pour vous aider à piloter votre projet de loi?

Mme Guarnieri: J'espère ardemment que la ministre mettra son poids dans la balance et guidera le Sénat dans ses délibérations afin que le projet de loi soit adopté.

Je suis entièrement d'accord avec le sénateur Joyal. Si j'ai donné des signes d'impatience dans ma hâte de voir le projet de loi aboutir, vous devrez me pardonner. C'était une critique qui visait plus le processus que des personnes.

Quoi qu'il en soit, la ministre a eu la bonté de mettre à ma disposition ses fonctionnaires du ministère de la Justice la veille de l'étude à l'étape du rapport. Nous avons eu une réunion très utile.

Le sénateur Cools: On peut donc dire que la ministre a cédé et a donné son appui à votre projet de loi.

Mme Guarnieri: Je n'ai pas l'outrecuidance de parler au nom de la ministre de Justice.

Le sénateur Cools: Nous sommes saisis d'un projet de loi. Il faut supposer que la ministre l'a appuyé puisqu'il a été adopté par la Chambre des communes. Quand la Chambre des communes se prononce, elle le fait d'une seule voix.

Mme Guarnieri: Je sais que notre ministre de la Justice est capable de parler en son propre nom. Je n'aurais pas l'audace de le faire à sa place.

Le sénateur Cools: Je ne vous demande pas de parler au nom de la ministre de la Justice. Je vous demande de parler à votre propre nom. Je vous interroge au sujet de l'aide que la ministre de la Justice a mise à votre disposition.

Mme Guarnieri: Elle a mis ses collaborateurs à ma disposition avant l'étape du rapport.

Le sénateur Cools: Pourriez-vous nous les nommer?

Mme Guarnieri: C'était son chef de cabinet.

La présidente: Sénateur Cools...

Le sénateur Cools: C'est tout à fait régulier.

The Chairman: If you wish to answer, Ms Guarnieri, you may, but this is really beyond the scope of the present contents of the bill that are before us.

Senator Cools: No. The issue that is before us is the ministerial support for the will of Parliament, the will of the House of Commons.

Ms Guarnieri: I do not see a problem with answering. I met with Mr. Mosley, who was good enough to extend quite a bit of time, and her executive assistant, Mr. Brown, who I understand has long since left the hill.

Senator Cools: Therefore, it is in order for this committee to assume that the bill as currently before us has enjoyed the input of the minister's staff?

Ms Guarnieri: I guess that would be a fair interpretation.

Senator Cools: Thank you, Chairman, on the previous point I raised, it is quite in order for any committee member to inquire of any private member as to the assistance that a minister gave.

The Chairman: I allowed Ms Guarnieri to answer.

Senator Andreychuk: At this late time I am going to restrict myself to two points.

I am concerned that, as the public reacts — and often it reacts with not all the full information about cases particularly — there is more and more criticism of the courts and more and more pressure on judges to hand out the most severe penalties in the cases before them. In your bill, I am concerned that, while you are trying admirably to give discretion to the judges, you may in fact be profiling them in a way that I think in the end may have repercussions on the judicial system.

Ms Guarnieri: I do not think that that should impede a just sentence. My case before you today is about proportionality in sentencing. In second-degree murder, the judge has latitude. He can give 10 or 25 years. I do not think public pressure burdens him to the point that he cannot function in his duties. Hopefully, I am making the case sufficiently well that the kind of latitude that exists in second-degree murder, where the judge can impose whatever sentence he sees fit, given the fact that he hears the evidence, observes the offender and the offender's behaviour, should also extend to cases of first-degree murder.

Today, I have cited three different cases where the sentence certainly did not seem to fit the crime. Basically, I am advocating taking the handcuffs off the judges. I do not think the judiciary would necessarily find it a burden to be coming out with a just sentence, a sentence proportionate to the crime.

I am a bit puzzled by your question because I imagine judges make very difficult decisions every day in terms of what sentence to apply.

La présidente: Si vous voulez répondre, madame Guarnieri, vous pouvez le faire, mais cette question dépasse vraiment la portée du projet de loi à l'étude.

Le sénateur Cools: Non. La question à l'étude est l'appui ministériel à la volonté du Parlement, la volonté de la Chambre des communes.

Mme Guarnieri: Je n'ai pas d'objection à répondre. J'ai rencontré M. Mosley, qui a eu l'obligeance de me consacrer pas mal de son temps, et le chef de cabinet de la ministre, M. Brown, qui, je crois, a maintenant quitté la Colline depuis longtemps.

Le sénateur Cools: En conséquence, le comité peut-il en déduire que le projet de loi, tel qu'il nous est présenté, a bénéficié de l'apport du personnel du ministre?

Mme Guarnieri: Je suppose qu'on peut le dire.

Le sénateur Cools: Merci, Madame la présidente, au sujet du point que j'ai soulevé tout à l'heure, il est tout à fait acceptable pour un membre du comité d'interroger un simple député au sujet de l'aide qu'un ministre lui a donnée.

La présidente: J'ai permis à Mme Guarnieri de répondre.

Le sénateur Andreychuk: Étant donné l'heure, je vais me limiter à deux points.

Je suis préoccupée par les réactions du public. Il réagit souvent sans être pleinement informé au sujet de cas particuliers, et il y a de plus en plus de critiques à l'égard des tribunaux et de plus en plus de pressions s'exercent sur les juges pour qu'ils infligent les peines les plus sévères aux personnes reconnues coupables. Dans votre projet de loi, vous faites une tentative admirable pour donner aux juges un pouvoir discrétionnaire, mais je crains que vous les placiez en fait dans une situation telle qu'en fin de compte, cela pourrait avoir des répercussions sur le système judiciaire.

Mme Guarnieri: Je ne pense pas que cela devrait faire obstacle à une sentence juste. L'argumentation que je vous présente aujourd'hui est fondée sur la proportionnalité des peines. Pour le meurtre au deuxième degré, le juge a le choix. Il peut imposer 10 ou 25 ans. Je ne pense pas que les pressions exercées par le public l'accablent au point de l'empêcher de s'acquitter de ses fonctions. J'espère présenter un plaidoyer assez solide pour vous convaincre que la latitude qui existe pour le meurtre au deuxième degré, permettant au juge d'imposer la sentence qu'il juge appropriée, compte tenu des faits et des éléments de preuve qui lui sont présentés et du comportement du délinquant, devrait aussi être accordée au juge pour les cas de meurtre au premier degré.

J'ai cité aujourd'hui trois affaires différentes dans lesquelles la sentence ne semblait assurément pas correspondre au crime. Au fond, ce que je préconise, c'est d'enlever les menottes aux juges. Je ne pense pas que la magistrature trouverait nécessairement que c'est un fardeau que d'infliger une sentence juste, une sentence proportionnelle au crime.

Votre question me rend un peu perplexe car j'imagine que les juges rendent tous les jours des décisions très difficiles quant à la sentence qu'il convient d'imposer.

Senator Andreychuk: You may be puzzled by it, but I follow the House of Commons and their deliberations rather closely, and the actions of members of Parliament outside of the house. Increasingly, I find that both government officials and parliamentarians do not take the time to explain to the public the position judges find themselves in when they enforce the law.

Ms Guarnieri: Perhaps we should educate them.

Senator Andreychuk: Yes, but I think that is part of what we are here to find out. It seems to me that, often, when judges exercise their discretion, it is the parliamentarians who cry foul and say it is not just. Between what is acceptable and appropriate for a judge to do and what the public demands in a case, there is sometimes a chasm, and I have found that the members in the other place have not often made that distinction. In fact, they have taken advantage of it.

Ms Guarnieri: You make a valid point that we should not grandstand. No one should grandstand when it comes to issues of importance to Canadians.

However, I would argue that a level of discomfort that a judge might have in applying what he sees as a just sentence should not interfere with a fair and just and proportionate sentence. I think you would agree with me there.

Mr. Newark: The bill deals in part with presumptive consecutive sentences on sexual assault and says that the judge must give his or her reasons for not imposing a consecutive sentence. Over the last 10 years, there are probably three or four or five examples in the code where we require judges to give their reasons for not doing something. I am thinking of one particular example that relates to bail. I would be happy to provide you with examples of where we do that. Again, Parliament is expressing its intent, but is saying that if you are not going to do it, and it understands that you have the discretion, it wants you to list the reasons why you are not so it can see that nothing was done for the right reasons.

Your comment in relation to the notion of public criticism and the facts is a very fair one. I would suggest, though, that when you are dealing with the kinds of cases that the consecutive ineligibility period discretion deals with, the real loss of confidence does not come because of something that might be contained in this bill. It is because people look at, for example, Clifford Olson and see that he was convicted of 11 murders, and yet was able to apply for judicial review only 13 years after he was originally convicted.

Michael McGray, currently making his way across Canada, was convicted on four murders and counting. I mentioned Daniel Gringras. With multiple offenders there is a greater sense of a problem as to why the sentence was imposed. This bill will give

Le sénateur Andreychuk: Ma question vous rend peut-être perplexe, mais moi, je suis d'assez près les délibérations de la Chambre des communes et les faits et gestes des députés au Parlement à l'extérieur de la Chambre. De plus en plus, je constate qu'autant les fonctionnaires que les parlementaires ne prennent pas le temps d'expliquer au public la position dans laquelle les juges se trouvent quand ils doivent appliquer la loi.

Mme Guarnieri: Peut-être devrions-nous faire leur éducation.

Le sénateur Andreychuk: Oui, mais je crois que nous sommes justement ici pour tirer tout cela au clair. Il me semble que, souvent, quand les juges exercent leur pouvoir discrétionnaire, ce sont les parlementaires qui jettent les hauts cris et qui disent que ce n'est pas juste. Entre ce qui est acceptable et convenable qu'un juge fasse et ce que le public exige dans une affaire donnée, il y a parfois un abîme et j'ai constaté qu'il arrive souvent que les membres de l'autre endroit ne fassent pas cette distinction. En fait, ils en tirent profit.

Mme Guarnieri: Vous soulevez un argument valable quand vous dites que nous ne devons pas parler pour la galerie. Personne ne devrait le faire dans les dossiers qui sont d'une grande importance pour les Canadiens.

Je soutiens toutefois qu'un certain degré d'inconfort qu'un juge pourrait avoir en imposant une sentence qu'il considère juste ne doit pas l'empêcher d'imposer effectivement une sentence juste, équitable et proportionnelle. Je pense que vous devez être d'accord avec moi là-dessus.

M. Newark: Le projet de loi traite en partie de peines consécutives présumées pour agression sexuelle et stipule que le juge doit donner les motifs de sa décision de ne pas imposer une peine consécutive. Depuis 10 ans, il y a probablement trois ou quatre ou cinq exemples dans le code où nous exigeons des juges qu'ils donnent les motifs de leur décision de ne pas faire quelque chose. Je songe à un exemple particulier qui a trait à la caution. Je me ferai un plaisir de vous donner des exemples de telles situations. Encore une fois, le Parlement exprime son intention, mais il dit que si le juge n'en tient pas compte, le Parlement comprend que le juge a le pouvoir discrétionnaire d'en décider ainsi, mais il veut que le juge énumère les motifs de la décision pour bien constater que la mesure envisagée a été prise pour les bonnes raisons.

Votre observation au sujet des critiques du public par rapport aux faits est très valable. Je vous invite toutefois à considérer que, quand il s'agit d'affaires où le pouvoir discrétionnaire du juge intervient pour que le temps d'épreuve comprenne des peines consécutives, la véritable perte de confiance n'est pas attribuable à un élément qui pourrait être contenu dans ce projet de loi. C'est plutôt parce que les gens voient par exemple un Clifford Olson et constatent qu'après avoir été coupable de 11 meurtres, il a été en mesure de demander une révision judiciaire 13 ans seulement après avoir été condamné.

Michael McGray, qui est actuellement en train de traverser le Canada, a été reconnu coupable de quatre meurtres et il pourrait y en avoir d'autres. J'ai mentionné le cas de Daniel Gringras. Dans le cas des crimes multiples, on a davantage le sentiment qu'il y a

the courts the discretion to be able to deal with those worst kinds of offenders differently.

Senator Andreychuk: I wondered, Ms Guarnieri, should this bill pass here, would you also try to make changes to the Parole Act for some of the same reasons you want changes to this bill?

Ms Guarnieri: It has taken me four years to get this far. I think I will stick with one bill at this point.

The Chairman: You might want to quit while you are ahead.

Thank you very much for coming before us. I should, in all fairness, warn you that we will not be proceeding immediately with further testimony on this bill. I would like to receive from you a list of prospective witnesses, and we will do as we have done with Private Members' bills in the past. We will put this bill in wherever we have a possible opportunity to hear bills. We have one government bill before us and quite a few other bills, including yours. We will do our best to juggle them all, but do not expect immediate results.

Ms Guarnieri: Thank you. In the meantime, I will table some documentation and a suggested witness list.

The committee adjourned.

un problème quant aux raisons pour lesquelles la peine a été imposée. Ce projet de loi donnera aux tribunaux le pouvoir discrétionnaire leur permettant de traiter différemment les délinquants de la pire espèce.

Le sénateur Andreychuk: Madame Guarnieri, je me pose la question: si ce projet de loi était adopté ici, tenteriez-vous aussi de faire modifier la Loi sur la libération conditionnelle, pour les mêmes raisons que vous voulez apporter les changements proposés dans ce projet de loi?

Mme Guarnieri: Il m'a fallu quatre ans pour me rendre jusqu'ici. Je pense que je vais m'en tenir à un seul projet de loi pour le moment.

La présidente: Oui, c'est ce qui s'appelle partir en champion.

Merci beaucoup d'être venue témoigner devant nous. En toute justice, je dois vous avertir que nous ne procéderons pas immédiatement à l'audition d'autres témoins au sujet de ce projet de loi. Je voudrais que vous nous fassiez parvenir une liste de témoins potentiels et nous précéderons comme nous l'avons fait dans le passé pour les projets de loi d'initiative parlementaire. Nous étudierons ce projet de loi dès que nous aurons un créneau pour tenir des auditions. Nous sommes saisis d'un projet de loi émanant du gouvernement et de plusieurs autres projets de loi, en plus du vôtre. Nous ferons de notre mieux pour jongler avec tout ça, mais ne comptez pas sur des résultats immédiats.

Mme Guarnieri: Merci. Dans l'intervalle, je vous ferez parvenir de la documentation et une liste de témoins proposés.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the House of Commons:

Albina Guarnieri, M.P., Sponsor of Bill C-247.

From the Office for Victims of Crime:

Scott Newark, Special Counsel.

From Messrs Fraser, Milner, Casgrain:

Gerald D. Chipeur, Counsel.

De la Chambre des communes:

Albina Guarnieri, députée, parrain du projet de loi C-247;

Du Office for Victims of Crime:

Scott Newark, conseiller juridique spécial.

De MM. Fraser, Milner, Casgrain:

Gerald D. Chipeur, conseiller juridique.



Second Session
Thirty-sixth Parliament, 1999-2000
SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Wednesday, June 14, 2000
Thursday, June 15, 2000
Wednesday, June 21, 2000
Thursday, June 22, 2000

Issue No. 18

First meeting on:

Bill S-22, A First Act to harmonize federal law with the civil law of the Province of Quebec and to amend certain Acts in order to ensure that each language version takes into account the common law and the civil law

First, second, third and fourth (final) meetings:
on Bill C-473, An Act to change the names of certain electoral districts

First, second, third and fourth (final) meetings:
on Bill C-445, An Act to change the name of the electoral district of Rimouski—Mitis

APPEARING:

The Honourable Anne McLellan, P.C., M.P.,
Minister of Justice and Attorney General of Canada

INCLUDING:

THE SEVENTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill C-473)
THE EIGHTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill C-445)

WITNESSES:

(See back cover)

Deuxième session de la
trente-sixième législature, 1999-2000
SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Le mercredi 14 juin 2000
Le jeudi 15 juin 2000
Le mercredi 21 juin 2000
Le jeudi 22 juin 2000

Fascicule n° 18

Première réunion concernant:

Le projet de loi S-22, Loi n° 1 visant à harmoniser le droit fédéral avec le droit civil de la province de Québec et modifiant certaines lois pour que chaque version linguistique tienne compte du droit civil et de la common law

Première, deuxième, troisième et quatrième (dernière) réunions concernant:

Le projet de loi C-473, Loi visant à modifier le nom de certaines circonscriptions électorales

Première, deuxième, troisième et quatrième (dernière) réunions concernant:

Le projet de loi C-445, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Rimouski—Mitis

COMPARAÎT:

L'honorable Anne McLellan, c.p., députée, ministre de la Justice et procureure générale du Canada.

Y COMPRIS:

LE SEPTIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(projet de loi C-473)
LE HUITIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(projet de loi C-445)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	* Lynch-Staunton
* Boudreau, P.C.	(or Kinsella)
(or Hays)	Moore
Buchanan, P.C.	Nolin
Fraser	Pearson
Joyal, P.C.	Poy
Losier-Cool	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Finestone substituted for that of the Honourable Senator Moore (*June 16, 2000*).

The name of the Honourable Senator Rompkey substituted for that of the Honourable Senator Finestone (*June 19, 2000*).

The name of the Honourable Senator Moore substituted for that of the Honourable Senator Rompkey (*June 21, 2000*).

The name of the Honourable Senator Losier-Cool substituted for that of the Honourable Senator Cools (*June 22, 2000*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	* Lynch-Staunton
* Boudreau, c.p.	(ou Kinsella)
(ou Hays)	Moore
Buchanan, c.p.	Nolin
Fraser	Pearson
Joyal, c.p.	Poy
Losier-Cool	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Finestone est substitué à celui de l'honorable sénateur Moore (*le 16 juin 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Rompkey est substitué à celui de l'honorable sénateur Finestone (*le 19 juin 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Moore est substitué à celui de l'honorable sénateur Rompkey (*le 21 juin 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Losier-Cool est substitué à celui de l'honorable sénateur Cools (*le 22 juin 2000*).

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Thursday, May 18, 2000:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator De Bané, P.C., seconded by the Honourable Senator Rompkey, P.C., for the second reading of Bill S-22, A First Act to harmonize federal law with the civil law of the Province of Quebec and to amend certain Acts in order to ensure that each language version takes into account the common law and the civil law.

After debate.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Hays moved, seconded by the Honourable Senator Hervieux-Payette, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract from the *Journals of the Senate* of Tuesday, June 13, 2000:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Rompkey, P.C., seconded by the Honourable Senator Austin, P.C., for the second reading of Bill C-473, An Act to change the names of certain electoral districts.

After debate.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Rompkey, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Robichaud, P.C. (*Saint-Louis-de-Kent*), that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract from the *Journals of the Senate* of Tuesday, June 13, 2000:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Rompkey, P.C., seconded by the Honourable Senator Robichaud, P.C. (*Saint-Louis-de-Kent*), for the second reading of Bill C-445, An Act to change the name of the electoral district of Rimouski—Mitis.

After debate.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 18 mai 2000:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur De Bané, c.p., appuyée par l'honorable sénateur Rompkey, c.p., tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-22, Loi n^o 1 visant à harmoniser le droit fédéral avec le droit civil de la province de Québec et modifiant certaines lois pour que chaque version linguistique tienne compte du droit civil et de la common law.

Après débat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Hays propose, appuyé par l'honorable sénateur Hervieux-Payette, c.p., que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 13 juin 2000:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Rompkey, c.p., appuyée par l'honorable sénateur Austin, c.p., tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-473, Loi visant à modifier le nom de certaines circonscriptions électorales.

Après débat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Rompkey, c.p., propose, appuyé par l'honorable sénateur Robichaud, c.p. (*Saint-Louis-de-Kent*), que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 13 juin 2000:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Rompkey, c.p., appuyée par l'honorable sénateur Robichaud, c.p. (*Saint-Louis-de-Kent*), tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-445, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Rimouski—Mitis.

Après débat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

The Honourable Senator Rompkey, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Robichaud, P.C. (*Saint-Louis-de-Kent*), that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

L'honorable sénateur Rompkey, c.p., propose, appuyé par l'honorable sénateur Robichaud, c.p. (*Saint-Louis-de-Kent*), que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

PAUL BÉLISLE

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, June 14, 2000

(30)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 3:36 p.m. in Room 257, East Block, the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Buchanan, P.C., Cools, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Moore, Nolin, and Pearson (10).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Nancy Holmes and Jay Sinha. Research Officers.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, May 18, 2000, the committee began its examination of Bill S-22, A First Act to harmonize federal law with the civil law of the Province of Quebec and to amend certain Acts in order to ensure that each language version takes into account the common law and the civil law.

APPEARING:

The Honourable Anne McLellan, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada.

WITNESSES:*From the Department of Justice:*

Mario Dion, Associate Deputy Minister, Civil Law and Corporate Management;

Alain Bisson, Senior General Counsel, Civil Code Section;

Yves DeMontigny, Special Advisor to the Senior Assistant Deputy Minister, Public Law;

Alain Vauclair, Senior Counsel, Civil Code Section.

From Elections Canada:

Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer;

Herschell Sax, Senior Policy Advisor.

The Honourable Anne McLellan made a presentation and, with Messrs Dion, Bisson, DeMontigny, and Vauclair, answered questions.

At 4:55 p.m., the committee, pursuant to the Orders of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 13, 2000, began its examination of Bill C-445, An Act to change the name of the electoral district of Rimouski—Mitis, and Bill C-473, An Act to change the names of certain electoral districts.

Mr. Kingsley made a presentation and, with Mr. Sax, answered questions.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 14 juin 2000

(30)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 15 h 36, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Buchanan, c.p., Cools, Fraser, Joyal, c.p., Milne, Moore, Nolin et Pearson (10).

Également présents: De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes et Jay Sinha, attachés de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 18 mai 2000, le comité entame son examen du projet de loi S-22, Loi n° 1 visant à harmoniser la loi fédérale avec le droit civil de la province de Québec et modifiant certaines lois pour que chaque version linguistique tienne compte du droit civil et de la common law.

COMPARAÎT:

L'honorable Anne McLellan, c.p., députée, ministre de la Justice et procureure générale du Canada.

TÉMOINS:*Du ministère de la Justice:*

Mario Dion, sous-ministre délégué, Droit civil et gestion ministérielle;

Alain Bisson, avocat général principal, Section du code civil;

Yves DeMontigny, conseiller spécial du sous-ministre adjoint principal, Droit public;

Alain Vauclair, conseiller principal, Section du code civil.

D'Élections Canada:

Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections;

Herschell Sax, conseiller principal, Politiques.

L'honorable Anne McLellan fait une déclaration liminaire, puis, avec l'aide de MM. Dion, Bisson, DeMontigny et Vauclair, répond aux questions.

À 16 h 55, en conformité avec les ordres de renvoi adoptés par le Sénat le mardi 13 juin 2000, le comité amorce son examen du projet de loi C-445, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Rimouski—Mitis, et du projet de loi C-473, Loi visant à modifier le nom de certaines circonscriptions électorales.

M. Kingsley fait un exposé, puis, avec l'aide de M. Sax, répond aux questions.

At 5:40 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Thursday, June 15, 2000

(31)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:53 a.m. in Room 257, East Block, the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Cools, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Moore, Nolin, and Pearson (9).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Nancy Holmes, Research Officer.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Orders of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 13, 2000, the committee continued its examination of Bill C-445, An Act to change the name of the electoral district of Rimouski—Mitis, and Bill C-473, An Act to change the names of certain electoral districts (*see Proceedings of the Committee, Issue No. 18, dated June 14, 2000, for full text of Orders of Reference*).

WITNESSES:

As individuals:

Richard Marceau, M.P. for Charlesbourg;

Odina Desrochers, M.P. for Lotbinière;

Raymond Lavigne, M.P. for Verdun—Saint-Henri;

Stéphane Tremblay, M.P. for Lac-St-Jean;

Bernard Bigras, M.P. for Rosemont;

Paul Crête, M.P. for Kamouraska—Rivière-du-Loup—Témiscouata—Les Basques (representing Suzanne Tremblay, M.P. for Rimouski—Mitis);

Ovid Jackson, M.P. for Bruce—Grey;

Eugène Bellemare, M.P. for Carleton—Gloucester;

John Bryden, M.P. for Wentworth—Burlington;

Peter Goldring, M.P. for Edmonton East;

Dennis Mills, M.P. for Broadview—Greenwood.

The witnesses answered questions.

At 12:23 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

À 17 h 40, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le jeudi 15 juin 2000

(31)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 53, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Cools, Fraser, Joyal, c.p., Milne, Moore, Nolin et Pearson (9).

Également présente: De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes, attachée de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

En conformité avec les ordres de renvoi adoptés par le Sénat le mardi 13 juin 2000, le comité poursuit son examen du projet de loi C-445, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Rimouski—Mitis, et du projet de loi C-473, Loi visant à modifier le nom de certaines circonscriptions électorales (*voir le texte complet des ordres de renvoi dans le fascicule n° 18 des délibérations du comité du 14 juin 2000*).

TÉMOINS:

À titre personnel:

Richard Marceau, député de Charlesbourg;

Odina Desrochers, député de Lotbinière;

Raymond Lavigne, député de Verdun—Saint-Henri;

Stéphan Tremblay, député de Lac-St-Jean;

Bernard Bigras, député de Rosemont;

Paul Crête, député de Kamouraska—Rivière-du-Loup—Témiscouata—Les Basques (représentant Suzanne Tremblay, députée de Rimouski—Mitis);

Ovid Jackson, député de Bruce—Grey;

Eugène Bellemare, député de Carleton—Gloucester;

John Bryden, député de Wentworth—Burlington;

Peter Goldring, député d'Edmonton-Est;

Dennis Mills, député de Broadview—Greenwood.

Les témoins répondent aux questions.

À 12 h 23, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Wednesday, June 21, 2000

(32)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 3:45 p.m. in Room 257 East Block, the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Moore, Pearson, and Poy (8).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Nancy Holmes, Research Officer.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Orders of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 13, 2000, the committee continued its examination of Bill C-445, An Act to change the name of the electoral district of Rimouski—Mitis, and Bill C-473, An Act to change the names of certain electoral districts (*see Proceedings of the Committee, Issue No. 18, dated June 14, 2000, for full text of Orders of Reference*).

WITNESSES:

As an individual (Bill C-445):

Eva Lachance Côté.

As an individual (Bill C-473):

Donna-Lynn McCallum.

Ms Côté and Ms McCallum made presentations and answered questions.

At 4:28 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Thursday, June 22, 2000

(33)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:52 a.m. in Room 257, East Block, the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Losier-Cool, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Moore, Pearson, and Poy (9).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Nancy Holmes, Research Officer.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Orders of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 13, 2000, the committee continued its examination of Bill C-445, An Act to change the name of the electoral district

OTTAWA, le mercredi 21 juin 2000

(32)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 15 h 45, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Fraser, Joyal, c.p., Milne, Moore, Pearson et Poy (8).

Également présente: De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes, attachée de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément aux ordres de renvoi adoptés par le Sénat le mardi 13 juin 2000, le comité poursuit son examen du projet de loi C-445, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Rimouski—Mitis, et du projet de loi C-473, Loi visant à modifier le nom de certaines circonscriptions électorales (*voir le texte des ordres de renvoi dans le fascicule n° 18 de délibérations du comité du 14 juin 2000*).

TÉMOINS:

À titre personnel (projet de loi C-445):

Eva Lachance Côté.

À titre personnel (projet de loi C-473):

Donna-Lynn McCallum.

MMes Côté et McCallum font une déclaration et répondent aux questions.

À 16 h 28, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le jeudi 22 juin 2000

(33)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 52, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Losier-Cool, Fraser, Joyal, c.p., Milne, Moore, Pearson et Poy (9).

Également présente: De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes, attachée de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

En conformité avec les ordres de renvoi adoptés par le Sénat le mardi 13 juin 2000, le comité poursuit son examen du projet de loi C-445, Loi visant à changer le nom de la circonscription

of Rimouski—Mitis, and Bill C-473, An Act to change the names of certain electoral districts (*see Proceedings of the Committee, Issue No. 18, dated June 14, 2000, for full text of Orders of Reference*).

The Honourable Senator Moore moved, that the committee do now proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-473, An Act to change the names of certain electoral districts.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Moore moved, that the committee adopt all clauses and the title of Bill C-473, An Act to change the names of certain electoral districts.

The question being put on the motion, it was adopted.

At 11:05 a.m., the committee proceeded *in camera* to consider observations to its report on Bill C-473.

It was agreed, that the following be appended to the committee's report on Bill C-473:

1. Bill C-473 changes the name of 12 constituencies. Many of the changes are relatively minor, and appear to be motivated by a desire to be more descriptive of the area covered by the riding and, in most cases, to include the names of other significant communities or regions, or historically-associated municipalities. Your committee, however, has reservations about this process for changing constituency names, and wishes to formally put these concerns on the record.

2. On June 14, 2000, the Chief Electoral Officer of Canada, Mr. Jean-Pierre Kingsley, re-iterated the statement he made on February 3, 1999 before your Committee during our consideration of Bills C-445, C-464, and C-465, three bills which changed constituency names. He explained the redistribution process, the criteria for the selection of constituency names, and the administrative implications of name changes. These comments expanded on those contained in a letter that Mr. Kingsley had written to the Honourable Senator Marcel Prud'homme, P.C., regarding the debate in the Senate on these bills. While your Committee reported all three bills back to the Senate without amendment, several Senators did further explore the process with Mr. Kingsley.

3. In recent years, a practice has developed whereby there are consultations in the House of Commons, and an omnibus bill of constituency name changes is usually prepared. In other cases, such as the three bills referred to above, the bills are presented together and dealt with at the same time. Such bills are generally passed at all three stages in the House quickly and with unanimous consent.

4. The attempt to consolidate and coordinate name changes is commendable, but does not address your Committee's basic concerns. The issue is not the specific proposals to change constituency names, but the fact that since the 1996 electoral representation order came into force, the names of 44 electoral districts have been changed. The present Bill, and Bill C-445,

électorale de Rimouski—Mitis, et du projet de loi C-473, Loi visant à modifier le nom de certaines circonscriptions électorales (*voir le texte complet des ordres de renvoi dans le fascicule n° 18 des délibérations du comité du 14 juin 2000*).

L'honorable sénateur Moore propose que le comité fasse maintenant à l'étude article par article du projet de loi C-473, Loi visant à modifier le nom de certaines circonscriptions électorales.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Moore propose que le comité adopte tous les articles et le titre du projet de loi C-473, Loi visant à modifier le nom de certaines circonscriptions électorales.

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 11 h 05, le comité poursuit la séance à huis clos afin d'examiner des observations relatives au rapport sur le projet de loi C-473.

Il est convenu que les observations dont le texte suit soient annexées au rapport du comité sur le projet de loi C-473.

1. Le projet de loi C-473 modifie le nom de 12 circonscriptions. Bon nombre de ces changements sont accessoires et semblent être motivés par le désir de faire en sorte qu'ils décrivent mieux la région que couvre la circonscription et, dans la plupart des cas, d'englober les noms d'autres communautés ou régions importantes, ou encore de municipalités ayant un lien historique. Votre comité, cependant, éprouve des réserves à l'égard du changement des noms de circonscriptions et souhaite exprimer formellement ces réserves aux fins du compte rendu.

2. Le 14 juin 2000, le directeur général des élections du Canada, M. Jean-Pierre Kingsley, réitérait la déclaration qu'il avait faite le 3 février 1999 devant votre comité, qui examinait alors les projets de loi C-445, C-464 et C-465, lesquels changeaient les noms de certaines circonscriptions. Il a expliqué le processus de redistribution, les critères régissant la sélection des noms de circonscriptions et l'incidence administrative des changements de noms. Ces observations étayaient celles que M. Kingsley avait exprimées dans une lettre à l'honorable sénateur Marcel Prud'homme, c.p., relativement à un débat tenu au Sénat au sujet de ces projets de loi. Bien que votre comité ait déposé devant le Sénat les trois projets de loi sans modification, plusieurs sénateurs ont examiné le processus plus en profondeur avec M. Kingsley.

3. Ces dernières années, une pratique s'est répandue de consultations à la Chambre des communes, suivies généralement de la préparation d'un projet de loi omnibus visant des changements de noms. Dans d'autres cas, comme celui des trois projets de loi cités dans les paragraphes qui précèdent, les projets de loi sont présentés ensemble, puis examinés parallèlement. Ce genre de projet de loi passe généralement rapidement les trois étapes de la Chambre, avec le consentement unanime.

4. La tentative de regrouper et de coordonner les changements de noms est digne d'éloge mais ne répond cependant pas aux préoccupations de votre comité. Le problème ne réside pas dans les propositions spécifiques visant le changement des noms de circonscriptions, mais dans le fait que depuis l'entrée en vigueur, en 1996, de l'ordre de représentation électorale, les noms de

which is being considered concurrently by your Committee, would change another 13 names. If both Bills are approved, the total number of constituency name changes since the 1996 electoral representation order will therefore be 57, or 18.9% of the total of 301 ridings.

5. Section 51 of the *Constitution Act, 1867* provides for the readjustment of seats in the House of Commons following each decennial census. The *Electoral Boundaries Readjustment Act* sets out the procedure for drawing boundaries, including the appointment of three-person commissions in each province. The commissions are required to make proposals, receive comments, hold public hearings, and then to report the new electoral boundaries and names. These reports are tabled in the House of Commons, where provision is made for Members to file objections; these are eventually returned to the commissions for their consideration before the reports are finalized and form the basis for the representation order.

6. As the Chief Electoral Officer has explained, the names of electoral districts are the responsibility of the electoral boundaries commissions. The commissions are required to take into account the criteria established by the Canadian Permanent Committee on Geographical Names, and the Office of the Chief Electoral Officer also reviews the proposed names. Representations can be made by members of the public, as well as Members, with respect to proposed constituency names. Mr. Kingsley noted that no such procedures exist for names that are proposed by individual Members of the House of Commons as Private Members' Bills, particularly when such bills pass through all stages in the rapid process outlined earlier.

7. There are also administrative implications to changing constituency names. Elections Canada has electoral maps, as well as public information documents and other administrative materials which contain constituency names. Each time there is a change, these materials have to be reviewed, and updated. While this can occasionally be done by means of an *erratum*, there are costs associated with the changes. In addition, Election Canada's informatics system, its Internet site, and other documents must be revised. Other organizations process and publish information containing constituency names, such as the House of Commons, Statistics Canada, Natural Resources Canada, and Human Resources Development Canada, to name just a few. A major expense would ensue if the name of an electoral district were increased beyond 50 characters, including hyphens and spaces, as this would require changes to the data processing system. Two constituency names have been changed since 1996 to include more characters, but so far Elections Canada has managed to deal with the problem administratively. According to the Chief Electoral Officer, an administrative solution has also been found to address the 53 character name change proposed in Bill C-473. Your Committee strongly urges that the 50 character limit be respected.

44 circonscriptions électorales ont été changés. Le présent projet de loi, ainsi que le projet de loi C-445, que votre comité examine simultanément, visent à changer 13 autres noms de circonscriptions. Si les deux projets de loi sont adoptés, il y aura eu au total, depuis l'entrée en vigueur de l'ordre de représentation électorale en 1996, 57 changements de noms de circonscriptions, soit 18 p. cent de l'ensemble des 301 circonscriptions.

5. L'article 51 de la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit le réajustement des sièges à la Chambre des communes à la suite de chaque recensement décennal. La *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* décrit la procédure de délimitation des circonscriptions et prévoit la nomination d'une commission composée de trois membres dans chaque province. Ces commissions ont le mandat de faire des propositions, de recevoir les commentaires, de tenir des audiences publiques, puis de présenter un rapport sur les limites électorales et les noms des circonscriptions. Ces rapports sont déposés devant la Chambre des communes, dont les membres, selon la règle, peuvent présenter des objections; celles-ci sont par la suite transmises aux commissions aux fins d'examen avant que les rapports soient finalisés et forment l'assise de l'ordre de représentation.

6. Comme l'a expliqué le directeur général des élections, les noms des circonscriptions électorales sont sous la responsabilité des commissions de délimitation des circonscriptions électorales. Ces commissions sont tenues de prendre compte des critères établis par le Comité permanent canadien des noms géographiques, et le bureau du directeur général des élections examine lui aussi les noms proposés. Le public et les députés peuvent aussi présenter des arguments relativement aux noms des circonscriptions. M. Kingsley a fait remarquer que de telles procédures n'existent pas relativement aux noms que proposent des députés de la Chambre des communes dans le cadre de projets de loi d'initiative parlementaire, particulièrement lorsque de tels projets de loi passent toutes les étapes menant à leur adoption selon le processus accéléré décrit précédemment.

7. Les changements de noms ont aussi des répercussions d'ordre administratif. Elections Canada diffuse des cartes électorales, ainsi que des documents d'information publique et d'autres documents administratifs qui comportent des noms de circonscriptions. Chaque changement l'oblige à revoir ces documents et à les mettre à jour. Bien que cela puisse, à l'occasion, se faire par le biais d'un *erratum*, les changements entraînent certains coûts. De plus, le système informatique d'Élections Canada, son site Internet et d'autres documents doivent aussi être corrigés. D'autres organismes utilisent et publient des documents qui renferment des noms de circonscriptions, dont la Chambre des communes, Statistique Canada, le ministère des Ressources naturelles et le ministère du Développement des ressources humaines du Canada, pour n'en citer que quelques-uns. Le changement du nom d'une circonscription en un nom comportant plus de 50 caractères, y compris les traits d'union et les espaces, entraînerait des coûts importants puisqu'il faudrait alors modifier le système de traitement des données. Deux noms de circonscriptions ont été modifiés depuis 1996 par des noms comportant plus de 50 caractères, mais jusqu'ici Elections Canada a pu trouver une solution administrative à ce problème. D'après le directeur général

8. While there are many valid reasons for wanting to change constituency names, your Committee believes that the *ad hoc* and frequent nature of such changes must be discouraged. It is confusing and there are costs associated with it. There needs to be a degree of permanency to the names of constituencies: they should not be changed whenever there is a newly elected Member or representation from part of a constituency. A clearly established procedure exists under the *Electoral Boundaries Readjustment Act*, which should be followed. This also has the advantage that the decision rests with the neutral three-person commission, and there is opportunity for public notice and input. Since redistribution occurs every 10 years, it would not be inappropriate or inconvenient that name changes only be made in this context.

9. Your Committee understands that extraordinary situations can arise at other times that may require constituency name changes. Your Committee also believes that the process in such cases must be much clearer and more transparent. Your Committee received submissions that reinforced the need for public consultation and input, to respect the fact that residents of a constituency strongly identify with its name. There should be a requirement for some form of public notice in the constituency, and provision for public comments. Guidelines to this effect could be adapted from the procedures set out under the *Electoral Boundaries Readjustment Act*.

At 11:21 a.m., the committee resumed in public.

It was agreed, that the Chair report the bill to the Senate without amendment, but with the observations agreed to.

It was moved by the Honourable Senator Andreychuk, that the committee do now proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-445, An Act to change the name of the electoral district of Rimouski—Mitis.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed, that the title stand postponed.

It was agreed, that clause one carry.

It was agreed, that the title carry.

It was agreed, that the Bill carry.

It was agreed, that the committee's report note that the observations appended to the report to Bill C-473 also apply to Bill C-445.

It was agreed, that the Chair report the Bill to the Senate without amendment.

des élections, une solution administrative a aussi pu être trouvée pour régler le problème que posait le changement du nom d'une circonscription en un nom de 53 caractères, proposé dans le projet de loi C-473. Votre comité vous recommande vivement de respecter la limite de 50 caractères.

8. Bien qu'il y ait de nombreuses raisons bien valables de vouloir modifier les noms de certaines circonscriptions, votre comité estime qu'il conviendrait de mettre frein à ces changements ponctuels et fréquents. Ils perturbent l'ordre des choses et entraînent des coûts. Il est nécessaire de préserver la permanence des noms de circonscriptions: ils ne devraient pas être modifiés au moindre argument d'un député nouvellement élu ou de représentants d'une circonscription. La *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* prévoit une procédure très claire qui devrait être respectée. Celle-ci présente aussi l'avantage que la décision relève d'une commission neutre composée de trois membres et que le public peut en être averti et intervenir. Comme la redistribution survient tous les dix ans, il ne serait pas inopportun ni malaisé de ne procéder aux changements de noms qu'à cette occasion.

9. Votre comité comprend les circonstances extraordinaires pouvant parfois survenir, qui nécessitent les changements de noms à d'autres moments. Votre comité croit en outre que la procédure à suivre, dans de tels cas, devrait être beaucoup plus claire et plus transparente. Votre comité a reçu des témoignages qui ont confirmé le besoin de consultation et d'intervention du public, aux fins de respect du fait que les résidents d'une circonscription s'identifient profondément à son nom. Il devrait y avoir une règle de notification des résidents de la circonscription et des dispositions visant l'intervention du public. Les lignes directrices en ce sens pourraient être tirées et adaptées des procédures décrites dans la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*.

À 11 h 21, la séance publique reprend.

Il est convenu que la présidente dépose le projet de loi sans modification devant le Sénat, accompagné des observations dont il a été convenu.

Il est proposé par l'honorable sénatrice Andreychuk que le comité passe ensuite à l'étude article par article du projet de loi C-445, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Rimouski—Mitis.

Il est convenu que la présidente fasse rapport au Sénat du projet de loi sans amendements.

Il est convenu que le titre soit réservé.

Il est convenu que l'article 1 soit adopté.

Il est convenu que le titre soit adopté.

Il est convenu que le projet de loi soit adopté.

Il est convenu que l'on souligne dans le rapport sur ce projet de loi que les observations que renferme le rapport sur le projet de loi C-473 s'applique aussi à celui-ci.

Il est convenu que la présidente fasse rapport au Sénat du projet de loi sans amendements.

The Chair read into the committee's record a letter dated June 8, 2000, addressed to her by Chief Philip Einish of the Naskapi Nation of Kawawachikamach.

The committee considered its future business.

At 11:32 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La présidente lit, pour les fins du compte rendu, une lettre datée du 8 juin 2000 que lui a adressée le chef Philip Einish de la Nation naskapie et Kawawachikamach.

Le comité discute de ses travaux futurs.

À 11 h 32, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Till Heyde

Clerk of the Committee

REPORTS OF THE COMMITTEE

OTTAWA, Thursday, June 22, 2000

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

SEVENTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-473, An Act to change the names of certain electoral districts, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, June 13, 2000, examined the said Bill and now reports the same without amendment but with observations, which are appended to this report.

Respectfully submitted,

La présidente,

LORNA MILNE

Chair

OBSERVATIONS**to the Seventh Report of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs**

Bill C-473 changes the name of 12 constituencies. Many of the changes are relatively minor, and appear to be motivated by a desire to be more descriptive of the area covered by the riding and, in most cases, to include the names of other significant communities or regions, or historically-associated municipalities. Your Committee, however, has reservations about this process for changing constituency names, and wishes to formally put these concerns on the record.

On June 14, 2000, the Chief Electoral Officer of Canada, Mr. Jean-Pierre Kingsley, re-iterated the statement he made on February 3, 1999 before your Committee during our consideration of Bills C-445, C-464, and C-465, three bills which changed constituency names. He explained the redistribution process, the criteria for the selection of constituency names, and the administrative implications of name changes. These comments expanded on those contained in a letter that Mr. Kingsley had written to the Honourable Senator Marcel Prud'homme, P.C., regarding the debate in the Senate on these bills. While your Committee reported all three bills back to the Senate without amendment, several Senators did further explore the process with Mr. Kingsley.

In recent years, a practice has developed whereby there are consultations in the House of Commons, and an omnibus bill of constituency name changes is usually prepared. In other cases, such as the three bills referred to above, the bills are presented together and dealt with at the same time. Such bills are generally passed at all three stages in the House quickly and with unanimous consent.

RAPPORTS DU COMITÉ

OTTAWA, le jeudi 22 juin 2000

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

SEPTIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-473, Loi visant à modifier le nom de certaines circonscriptions électorales, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 13 juin 2000, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement, mais avec des observations qui sont annexées au présent rapport.

Respectueusement soumis,

OBSERVATIONS**annexées au septième rapport du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles**

Le projet de loi C-473 modifie le nom de 12 circonscriptions. Bon nombre de ces changements sont relativement mineurs et semblent motivés par le désir d'utiliser un nom plus descriptif de la région de la circonscription et, dans la plupart des cas, d'inclure les noms d'autres collectivités ou régions importantes, ou d'autres municipalités historiquement liées à la circonscription. Votre Comité désire cependant formuler des réserves à l'égard de ce processus de modification des noms des circonscriptions électorales et exprimer publiquement ses préoccupations.

Le 14 juin 2000, le directeur général des élections du Canada, M. Jean-Pierre Kingsley, a répété la déclaration qu'il avait faite le 3 février 1999 devant votre Comité durant l'étude des projets de loi C-445, C-464 et C-465, qui visaient tous à modifier les noms de circonscriptions électorales. Il a alors expliqué le processus de redécoupage, les critères de sélection des noms des circonscriptions et les conséquences administratives de ces changements de nom. Ses commentaires faisaient suite à ceux qu'il avait transmis par lettre à l'honorable sénateur Marcel Prud'homme, c.p., à l'occasion du débat sur ces projets de loi au Sénat. Votre Comité a renvoyé ces trois projets de loi au Sénat sans amendement, mais plusieurs sénateurs avaient continué d'examiner le processus avec M. Kingsley.

Ces dernières années, on a pris l'habitude de tenir des consultations à la Chambre des communes avant la préparation d'un projet de loi omnibus visant à modifier le nom de certaines circonscriptions électorales. Dans d'autres cas, comme celui des trois projets de loi susmentionnés, les projets de loi sont présentés ensemble et étudiés simultanément. Ils franchissent habituellement les trois

The attempt to consolidate and co-ordinate name changes is commendable, but does not address your Committee's basic concerns. The issue is not the specific proposals to change constituency names, but the fact that since the 1996 electoral representation order came into force, the names of 44 electoral districts have been changed. The present Bill, and Bill C-445, which is being considered concurrently by your Committee, would change another 13 names. If both Bills are approved, the total number of constituency name changes since the 1996 electoral representation order will therefore be 57, or 18.9% of the total of 301 ridings.

Section 51 of the *Constitution Act, 1867* provides for the readjustment of seats in the House of Commons following each decennial census. The *Electoral Boundaries Readjustment Act* sets out the procedure for drawing boundaries, including the appointment of three-person commissions in each province. The commissions are required to make proposals, receive comments, hold public hearings, and then to report the new electoral boundaries and names. These reports are tabled in the House of Commons, where provision is made for Members to file objections; these are eventually returned to the commissions for their consideration before the reports are finalized and form the basis for the representation order.

As the Chief Electoral Officer has explained, the names of electoral districts are the responsibility of the electoral boundaries commissions. The commissions are required to take into account the criteria established by the Canadian Permanent Committee on Geographical Names, and the Office of the Chief Electoral Officer also reviews the proposed names. Representations can be made by members of the public, as well as Members, with respect to proposed constituency names. Mr. Kingsley noted that no such procedures exist for names that are proposed by individual Members of the House of Commons as Private Members' Bills, particularly when such bills pass through all stages in the rapid process outlined earlier.

There are also administrative implications to changing constituency names. Elections Canada has electoral maps, as well as public information documents and other administrative materials which contain constituency names. Each time there is a change, these materials have to be reviewed, and updated. While this can occasionally be done by means of an *erratum*, there are costs associated with the changes. In addition, Election Canada's informatics system, its Internet site, and other documents must be revised. Other

étapes à la Chambre rapidement, avec le consentement unanime des députés.

Cette tentative de combinaison et de coordination des changements de nom des circonscriptions est louable, mais ne dissipe pas les préoccupations fondamentales de votre Comité. Ce ne sont pas des projets spécifiques de modification de noms de circonscription qui sont en cause ici, mais plutôt le fait que les noms de 44 circonscriptions électorales ont été changés depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance de représentation de 1996. Le présent projet de loi, avec le projet de loi C-445, qui est présentement à l'étude par votre Comité, aurait pour effet de changer le nom de 13 circonscriptions additionnelles. Si les deux projets de loi sont adoptés, le nombre de noms de circonscriptions modifiés depuis l'ordre de représentation de 1966 s'élèveront donc à 57, soit 18,9 % des 301 circonscriptions.

L'article 51 de la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit le rajustement du nombre de sièges à la Chambre des communes après chaque recensement décennal. Pour sa part, la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* énonce la procédure à suivre pour la délimitation des circonscriptions, notamment pour la constitution de commissions formées de trois personnes dans chaque province. Ces commissions doivent formuler des propositions, recevoir les commentaires des intervenants, tenir des audiences publiques et ensuite faire rapport sur les nouvelles circonscriptions électorales et sur leurs noms. Ces rapports sont déposés à la Chambre des communes, où les députés peuvent formuler des objections; celles-ci peuvent être ensuite transmises aux commissions afin qu'elles en tiennent compte avant de finaliser les rapports sur lesquels se fondera l'ordonnance de représentation.

Comme le directeur général des élections l'a expliqué, les noms des circonscriptions électorales relèvent de la responsabilité des commissions de délimitation des circonscriptions électorales. Ces commissions doivent tenir compte des critères établis par le Comité permanent canadien des noms géographiques, et le bureau du directeur général des élections passe également en revue les noms proposés. Tant les citoyens que les députés peuvent formuler des commentaires à l'égard des noms proposés pour les circonscriptions. M. Kingsley a signalé qu'une telle procédure n'existe pas pour les noms proposés par des députés dans le cadre de projets de loi d'initiative parlementaire. Ceci est particulièrement le cas lorsque de tels projets de loi franchissent toutes les étapes dans le processus rapide abordé ci-dessus.

La modification des noms des circonscriptions a également des répercussions sur le plan administratif. Ces noms figurent en effet sur les cartes électorales de même que sur des documents d'information et d'autres documents administratifs d'Élections Canada. Chaque fois qu'un changement est apporté, ces documents doivent être mis à jour. Pour ce faire, on peut parfois avoir recours à un *erratum*, mais des coûts sont associés à ces changements. De plus, le système informatique d'Élections Canada, son site

organizations process and publish information containing constituency names, such as the House of Commons, Statistics Canada, Natural Resources Canada, and Human Resources Development Canada, to name just a few. A major expense would ensue if the name of an electoral district were increased beyond 50 characters, including hyphens and spaces, as this would require changes to the data processing system. Two constituency names have been changed since 1996 to include more characters, but so far Elections Canada has managed to deal with the problem administratively. According to the Chief Electoral Officer, an administrative solution has also been found to address the 53 character name change proposed in Bill C-473. Your Committee strongly urges that the 50 character limit be respected.

While there are many valid reasons for wanting to change constituency names, your Committee believes that the *ad hoc* and frequent nature of such changes must be discouraged. It is confusing and there are costs associated with it. There needs to be a degree of permanency to the names of constituencies: they should not be changed whenever there is a newly elected Member or representation from part of a constituency. A clearly established procedure exists under the *Electoral Boundaries Readjustment Act*, which should be followed. This also has the advantage that the decision rests with the neutral three-person commission, and there is opportunity for public notice and input. Since redistribution occurs every 10 years, it would not be inappropriate or inconvenient that name changes only be made in this context.

9. Your Committee understands that extraordinary situations can arise at other times that may require constituency name changes. Your Committee also believes that the process in such cases must be much clearer and more transparent. Your Committee received submissions that reinforced the need for public consultation and input, to respect the fact that residents of a constituency strongly identify with its name. There should be a requirement for some form of public notice in the constituency, and provision for public comments. Guidelines to this effect could be adapted from the procedures set out under the *Electoral Boundaries Readjustment Act*.

Internet et d'autres documents doivent être révisés. D'autres organisations traitent et publient de l'information contenant le nom des circonscriptions comme la Chambre des communes, Statistique Canada, Ressources naturelles Canada et Développement des ressources humaines Canada, pour n'en nommer que quelques-unes. Si le nom d'une circonscription électorale devait un jour dépasser 50 caractères, traits d'union et espaces compris, ce changement entraînerait une dépense substantielle puisqu'il faudrait modifier le système de traitement des données. Deux noms de circonscriptions électorales ont été changés depuis 1996 afin d'inclure plus de caractères, mais Élections Canada a jusqu'à maintenant réussi à régler ce problème par voie administrative. Selon le directeur général des élections, une solution administrative a également été trouvée pour traiter d'un nom de 53 caractères qui est proposé dans le projet de loi C-473. Votre Comité recommande que la limite des 50 caractères soit respectée.

De nombreuses raisons valables peuvent être avancées pour demander de modifier les noms des circonscriptions, mais votre Comité estime qu'il faut décourager les gens d'avoir recours fréquemment à de tels changements ponctuels. Une telle démarche entraîne de la confusion et des coûts. Il faut assurer une certaine permanence aux noms des circonscriptions : ils ne devraient pas être changés chaque fois qu'un nouveau député est élu ou qu'une nouvelle partie est ajoutée à une circonscription. La *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* établit une procédure claire à ce sujet, et elle devrait être suivie. Elle présente l'avantage que la décision est prise par une commission neutre formée de trois personnes qui est chargée d'informer le public des projets et de le consulter. Comme ce redécoupage est effectué à tous les 10 ans, il conviendrait tout à fait que les changements de nom ne soient apportés qu'à cette occasion.

Votre Comité est conscient que des situations extraordinaires peuvent parfois se présenter et exiger des changements dans les noms des circonscriptions. Votre Comité croit également que le processus suivi dans ces cas doit être plus clair et plus transparent. Votre Comité a reçu des interventions qui confirment la nécessité d'une consultation du public, et de sa participation, compte tenu du fait que les citoyens s'identifient fortement au nom de leur circonscription. Il faudrait exiger que des avis publics soient diffusés dans la circonscription et que la population soit consultée. Des lignes directrices dans ce sens pourraient être établies à partir de la procédure prévue dans la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*.

OTTAWA, Thursday, June 22, 2000

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

EIGHTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-445, An Act to change the name of the electoral district of Rimouski—Mitis, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, June 13, 2000, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Your Committee notes that the observations to its Seventh Report, presented to the Senate earlier this day, also apply to this Bill.

Respectfully submitted,

La présidente

LORNA MILNE

Chair

OTTAWA, le jeudi 22 juin 2000

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

HUITIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-445, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Rimouski—Mitis, a, conformément à l'ordre de renvoi du 13 juin 2000, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Votre Comité fait remarquer que les observations contenues dans son septième rapport, présenté au Sénat plus tôt ce jour, s'appliquent également au présent projet de loi.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, June 14, 2000

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-22, to harmonize federal law with the civil law of the Province of Quebec and to amend certain acts in order to ensure that each language version takes into account the common law and the civil law, Bill C-445, to change the name of the electoral district of Rimouski—Mitis, and Bill C-473, to change the names of certain electoral districts, met this day at 3:36 p.m. to give consideration to the bills.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: This meeting is now in session. We have a number of bills for consideration today; we will begin with consideration of Bill S-22.

We have with us today the Honourable Anne MacLellan. Welcome, minister, once again, to this table. Please proceed.

[*Translation*]

Ms Anne McLellan, P.C., member of Parliament, Minister of Justice and Attorney General of Canada: I am pleased to speak to you today about Bill S-22, an Act to harmonize federal law with the civil law of the province of Quebec and to amend certain acts in order to ensure that each language version takes into account the common law and the civil law. Before inviting you to ask your questions, I would like to talk about the harmonization program and the origins of Bill S-22.

Bill S-22 is the result of the program to harmonize federal law with Quebec civil law. The purpose of this program is to ensure that the reality of Canadian bijuralism is reflected in federal legislation, in statutes as well as in regulations. This bill was preceded by Bill C-50 which was introduced in the other Chamber in June 1998, and died on the Order Paper during the last session of Parliament.

[*English*]

Bill S-22, which you now have before you, is essentially an enriched and augmented version of Bill C-50. It includes much of what was in Bill C-50, as well as amendments to 25 additional statutes.

Canada is more than a bilingual country. It is a bijural country. We have the unique opportunity of having inherited two major legal traditions in matters of private law. The Province of Quebec benefits from a civil law system, while the other provinces and territories benefit from common law systems.

The coexistence of the world's two great legal traditions in Canada strengthens our legal system. Having two legal traditions is an undeniable asset for all Canadians, enabling them to better understand the legal systems of many other countries. Over

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 14 juin 2000

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi S-22. Loi visant à harmoniser le droit fédéral avec le droit civil de la province de Québec et modifiant certaines lois pour que chaque version linguistique tienne compte du droit civil et de la common law, le projet de loi C-445, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Rimouski—Mitis, et le projet de loi C-473, Loi visant à modifier le nom de certaines circonscriptions électorales, se réunit aujourd'hui, à 15 h 36 pour étudier ces projets de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: La séance est ouverte. Nous allons étudier un certain nombre de projets de loi aujourd'hui; nous allons commencer par le projet de loi S-22.

Nous avons avec nous aujourd'hui l'honorable Anne MacLellan. Bienvenue, madame la ministre, encore une fois. Vous êtes libre de commencer.

[*Français*]

Mme Anne McLellan, c.p., députée, ministre de la Justice et procureure générale du Canada: Il me fait plaisir de prendre la parole devant vous afin de vous présenter le projet de loi S-22. Loi visant à harmoniser le droit fédéral avec le droit civil de la province de Québec et modifiant certaines lois pour que chaque version linguistique tienne compte du droit civil et de la common law. Avant de vous inviter à poser des questions, je voudrais vous parler du programme d'harmonisation et des origines du projet de loi S-22.

Le projet de loi S-22 est le résultat du programme d'harmonisation du droit fédéral avec le droit civil québécois. L'objet du programme est de refléter dans la législation fédérale, tant dans les lois que dans les règlements, la réalité du bijuridisme canadien. Ce projet de loi a été précédé par le projet de loi C-50 qui avait été déposé à l'autre Chambre en juin 1998 et qui est mort au *Feuilleton* lors de la dernière session parlementaire.

[*Traduction*]

Le projet de loi S-22 que vous avez devant vous, est essentiellement une version enrichie du projet de loi C-50. Il inclut l'essentiel du contenu de celui-ci ainsi que les modifications proposées à 25 autres lois.

Le Canada est plus qu'un pays bilingue, il est un pays bijuridique. Nous avons la chance unique d'être les héritiers, en matière de droit privé, de deux grandes traditions juridiques. La province de Québec bénéficie d'un système de droit civil alors que les autres provinces et territoires bénéficient de systèmes de common law.

La coexistence au Canada des deux grandes traditions juridiques renforce notre système juridique. Il s'agit d'un avantage indéniable pour tous les Canadiens et Canadiennes qui leur permet de mieux comprendre les systèmes juridiques des autres nations

80 per cent of countries around the world have legal systems based on either civil law or common law.

Honourable senators, we have a map available for you. I thought it would benefit you to see the definition and location of the world's legal systems. This is courtesy of my friend, Mr. Louis Perret, the dean at the University of Ottawa law school, civil side. This gives you a clear indication of how important both the common law and the civil law systems are in the world and why, in fact, we are so lucky as a nation to have both these systems and feel comfortable working in both of them.

During his speech at second reading, your colleague Senator Beaudoin eloquently explained the historical setting that resulted in Canada being a bijural country. Therefore, I will simply add that, since federal legislation interacts extensively with provincial legislation, efficient interaction must be ensured.

This is the ultimate goal of the harmonization work being done by my department with the cooperation of many from the public and private sectors.

[Translation]

I would like to take this opportunity to thank our colleagues at the Quebec Ministry of Justice, the Barreau du Québec, the Chambre des notaires du Québec and the Canadian Bar Association, especially the Quebec section.

Finally, I would also like to express special thanks to numerous professors and experts in civil law and comparative law from the following universities: Moncton, Montreal, McGill, Ottawa and Sherbrooke. Their expertise contributed to the harmonization work which has produced Bill S-22.

[English]

Before I continue, I wish to thank not only all of those people, but also all of the people behind me, who come from the Department of Justice and Intergovernmental Affairs. On your behalf, I wish to thank them all very much. They have worked hard on this project and are hard at work on the next phase of this project. I wanted to acknowledge all of them here today.

We all share a common goal, to improve and reinforce our legal system. It is because of this teamwork that you have before you a bill that I consider to be of high quality and which, I hope, will find your support.

Bill S-22 is the result of a long process that I officially launched in Montreal in the fall of 1997 at the Conference on Harmonization of Federal Legislation with Quebec Civil Law and Canadian Bijuralism. As several of the panellists then pointed out, a comparison of the two official language versions of statutes revealed that the English version of federal statutes does not always adequately reflect civil law concepts. Similarly, the French version does not always adequately render common law concepts.

Technical studies commissioned by my department also showed that resolving questions of interpretation is key to the success of legislative harmonization.

qui sont basés sur l'une ou l'autre de ces traditions, ce qui est le cas de plus de 80 p. 100 des nations du monde.

Honorables sénateurs, vous voyez ici une carte. J'ai pensé qu'il vous serait utile de voir les systèmes juridiques en vigueur et les pays qui les utilisent. C'est mon ami, M. Louis Perret, doyen de la faculté de droit, section civile, de l'Université d'Ottawa, qui m'a fourni cette carte. Elle vous donne une idée claire de l'importance des systèmes de common law et de droit civil à travers le monde et vous montre pourquoi le Canada est tellement chanceux d'avoir ces deux systèmes et d'être à l'aise avec les deux.

Lors de son allocution de deuxième lecture, le sénateur Beaudoin a expliqué avec éloquence le contexte historique qui a fait du Canada un pays bijuridique. Aussi, je me contenterai d'ajouter que, puisque la législation fédérale interagit considérablement avec le droit provincial, une interaction efficace doit être assurée.

Ceci est le but ultime du travail d'harmonisation effectué par mon ministère avec la coopération de plusieurs partenaires des secteurs public et privé.

[Français]

J'aimerais profiter de cette tribune pour remercier nos collègues du ministère de la Justice du Québec, du Barreau du Québec, de la Chambre des notaires du Québec et de l'Association du barreau canadien, plus particulièrement sa section du Québec.

Permettez-moi d'exprimer une reconnaissance toute particulière aux nombreux professeurs et experts en droit civil et comparé des universités de Moncton, Montréal, McGill, Ottawa et Sherbrooke. Leur expertise a contribué aux travaux d'harmonisation dont le résultat est le projet de loi S-22.

[Traduction]

Avant de poursuivre, je voudrais remercier aussi les personnes derrière moi qui travaillent pour le ministère de la Justice et des Affaires intergouvernementales. En votre nom, je voudrais les remercier toutes sincèrement. Elles ont consacré des efforts considérables à ce projet et travaillent maintenant à la prochaine étape du projet. Je voudrais aujourd'hui leur témoigner ma gratitude.

Tous ces intervenants partagent avec nous un engagement commun, celui d'améliorer et de renforcer notre système juridique.

Le projet de loi S-22 est le fruit d'un long processus que j'ai lancé officiellement à Montréal à l'automne de 1997 à l'occasion du Colloque sur l'harmonisation de la législation fédérale avec le droit civil québécois et le bijuridisme canadien. Comme plusieurs des experts l'ont alors souligné, une analyse comparative des versions anglaise et française des lois a révélé que la version anglaise ne reflète pas toujours fidèlement les notions de droit civil. De même, la version française ne rend pas toujours bien les notions de common law.

Des études techniques commandées par mon ministère montrent que le succès de l'harmonisation législative repose sur la recherche de solutions au problème d'interprétation.

Bijuralism requires the drafting of federal legislation in harmony with provincial private law, whether it be the civil law of the Province of Quebec or the common law of the other provinces and territories. This approach ensures that all federal legislation is harmonized and applies equally and clearly to all Canadian citizens, regardless of their different legal cultures and heritage.

The Civil Code of Lower Canada was, from 1866 on, the foundation and the expression of civil law in the Province of Quebec. When it was replaced by the Civil Code of Quebec, which came into force on January 1, 1994, the terminology, concepts and institutions of civil law were reformed. All of these changes had a profound effect on the application of federal legislation that interacts with civil law. It quickly became clear that amendments to federal statutes and regulations would be necessary and the Civil Code Section was created by my department to deal with this new reality.

The Civil Code Section was given the mandate to implement the harmonization of federal legislation with the civil law of the Province of Quebec. The four main objectives of the harmonization program are: first, to adapt federal legislation that deals with private law or uses its concepts to the new concepts, institutions and terminology of the Civil Code of Quebec; second, to assure that civil law and common law users are able to relate to federal statutes and regulations irrespective of their official language; third, to ensure the smoother implementation of federal legislative policies and limit application and interpretation problems of federal statutes and regulations throughout Canada; and fourth, to make the application of federal statutes more efficient and thereby reduce unnecessary litigation and costs associated with the administration of justice.

As we had anticipated, the harmonization process created a number of challenges. We had to develop a methodology to guide us in reviewing federal legislation. The novelty of the work also required the creation of new terminology to classify harmonization problems and their solutions.

All of these innovations and creations are allowing my department to gradually establish a solid basis in the field of harmonization. This will be useful in future projects and will also allow Canada to play a leading role in legal harmonization work taking place in international organizations and in the course of negotiations on international agreements.

As I have attended international meetings of justice ministers — with the OAS, where the vast majority of the nations are based on the civil system, or with the G-8 ministers, the majority of which are European countries that reflect the civil system — it is interesting and beyond that, actually gratifying, to see our officials, regardless of the subject, able to work across the lines of two of the great legal systems of the world. It provides us with an enormous value-added, in terms of what we bring to the table — in crossing those lines and being able to bring people together and to work together, not only in the languages of French and English, but with a degree of confidence and assurance with both common law and civil law principles. That facilitates our ability to understand why, perhaps, our friends in France or Germany might

Le bijuridisme exige que la rédaction des lois fédérales soit harmonisée avec le droit privé provincial, qu'il s'agisse du droit civil de la province de Québec ou de la common law des autres provinces et territoires. Cette approche permet d'assurer l'harmonisation de toutes les lois fédérales pour qu'elles s'appliquent également et clairement à tous les citoyens canadiens, peu importe leurs diverses cultures et patrimoines.

Le Code civil du Bas-Canada a constitué, à partir de 1866, le fondement du droit civil dans la province de Québec. Lorsque le Code civil du Québec l'a remplacé le 1^{er} janvier 1994, la terminologie, les concepts et les institutions du droit civil ont aussi été réformés. Tous ces changements ont eu un effet important sur l'application des lois fédérales qui ont une incidence sur le droit civil. Il est vite apparu qu'il faudrait modifier les lois et les règlements fédéraux pour compléter cette situation et voilà pourquoi mon ministère a créé une section du Code civil.

La section du Code civil a pour mandat d'harmoniser les lois fédérales avec les lois civiles de la province de Québec. Voici les quatre principaux objectifs du programme d'harmonisation: premièrement, adapter les lois fédérales qui traitent du droit privé pour adapter ces concepts aux nouveaux concepts, institutions et termes figurant dans le Code civil du Québec; deuxièmement, veiller à ce que les utilisateurs du droit civil et de la common law puissent comprendre les lois et les règlements fédéraux quelle que soit leur langue officielle; troisièmement assurer une mise en oeuvre plus facile des politiques législatives fédérales et réduire les problèmes de mise en oeuvre et d'interprétation des lois et des règlements fédéraux dans l'ensemble du Canada; et quatrièmement, rendre la mise en oeuvre des lois fédérales plus efficace et réduire ainsi les litiges inutiles et les dépenses liées à l'administration de la justice.

Comme nous l'avions prévu, le processus d'harmonisation a créé un certain nombre de défis. Nous avons dû mettre au point une méthode pour nous aider à revoir les lois fédérales. Il nous a aussi fallu créer une nouvelle terminologie pour désigner les problèmes d'harmonisation et leurs solutions.

Toutes ces innovations permettent à mon ministère d'établir une base solide dans le domaine de l'harmonisation. Ce travail sera utile pour les projets futurs et permettra au Canada de jouer un rôle de chef de file dans les travaux d'harmonisation juridique entrepris par les organismes internationaux ainsi que dans le cours des négociations en vue de la signature d'accords internationaux.

J'ai participé à des réunions internationales de ministres de la Justice — auxquelles participaient les pays de l'OEA dont la vaste majorité sont des pays de droit civil, ou les pays du G-8, dont la majorité sont des pays européens qui suivent le droit civil —, j'ai pu me rendre compte à quel point il est intéressant et gratifiant de voir que nos fonctionnaires, peu importe le sujet à l'étude, sont à l'aise dans les deux grands systèmes juridique du monde. Le fait que les Canadiens soient non seulement à l'aise en français et en anglais, mais aussi en common law et en droit civil leur permet de servir d'intermédiaires et d'aider les autres à se comprendre. Cela nous permet de comprendre pourquoi nos amis de France ou d'Allemagne peuvent avoir des difficultés avec ce que Mme Reno ou moi pouvons suggérer en ce qui touche la

have a problem with some of the things that Ms Reno or I might suggest in terms of privacy principles, property principles and dealing with transnational organized crime.

While this is a small diversion from my prepared text, I want to underscore for people how important I think it is and how lucky we are, as a country, to have two of the great legal systems of the world represented and to have more and more people who are able to and feel comfortable working and advising in both systems. That is true not only here but in terms of our work in the international milieu in particular.

At this point, I should like to briefly highlight the key elements of Bill S-22.

Given the innovative character of the harmonization program, it was felt that it would be useful to put the bill in context. That is why we have a preamble. We do not intend to include a preamble with future omnibus bills, because this is an ongoing project. There will be more legislation, we hope, on an annual basis, dealing with harmonization. We did, however, think it was important to include a preamble in the first of these pieces of legislation, to set the context and to explain to people what we are about and why we, as a government, believe that this initiative is important.

When the Civil Code of Quebec was adopted in 1991, the provincial legislature did not have the necessary authority to repeal the hundreds of provisions that, since Confederation, fell within the jurisdiction of Parliament. Bill S-22 repeals all of these provisions.

The only area in relation to which it is necessary to create new provisions to replace those that exist are the provisions relating to marriage. Several of our partners were preoccupied that, without such replacement provisions, a legal vacuum would exist.

Bill S-22 also amends the Interpretation Act. The first provision being added is clause 8.1. It clearly sets out that, in the absence of applicable federal rules and unless otherwise stated, the applicable law for overcoming any gap in federal statutes and regulations is that of the province. The addition of the second provision, clause 8.2, will facilitate the understanding of new drafting techniques meant to support and promote the implementation of bijuralism in federal legislation. These additions to the Interpretation Act give a legislative foundation to bijuralism and to the drafting techniques we are using.

The work done by the Civil Code Section also revealed the necessity to amend certain other statutes in the areas of civil liability, security and property law.

New drafting techniques were used to amend the wording of provisions in some federal statutes in order to adapt them to the new institutions, concepts and terminology of Quebec civil law. This is the case, for example, in the Federal Real Property Act, the Bankruptcy and Insolvency Act, and the Crown Liability and Proceedings Act.

protection de la vie privée, le droit des biens et la lutte transnationale contre le crime organisé.

Je m'écarte un peu ici de mon discours, mais je veux simplement souligner à quel point notre pays est chanceux d'avoir accès aux deux grands systèmes juridiques du monde et de pouvoir compter sur de plus en plus de gens qui connaissent bien ces deux systèmes. Cela nous est utile non seulement au pays, mais dans nos travaux à l'échelle internationale.

J'aimerais maintenant vous décrire brièvement les principaux éléments du projet de loi S-22

Compte tenu du caractère innovateur du programme d'harmonisation, on a jugé utile de mettre le projet de loi en contexte. Voilà pourquoi il comporte une préambule. Comme il s'agit d'un projet permanent, nous ne comptons pas inclure un préambule à tous les projets de loi omnibus. Nous espérons adopter chaque année des lois portant sur l'harmonisation. Comme il s'agit du premier d'une série de projets de loi qui portera sur le même sujet, nous avons cependant estimé qu'il convenait de prévoir dans ce cas-ci un préambule expliquant la raison d'être de cette initiative.

Lorsque le Code civil du Québec a été adopté en 1991, l'Assemblée provinciale n'avait pas les pouvoirs voulus pour abroger la centaine de dispositions qui, depuis la Confédération, ressortissaient à la compétence du Parlement. Le projet de loi S-22 abroge toutes ces dispositions.

Le seul domaine pour lequel il est nécessaire de créer de nouvelles dispositions pour remplacer celles qui existent sont les dispositions relatives au mariage. Plusieurs de nos partenaires craignaient qu'en l'absence de ces dispositions, un vide juridique soit créé.

Le projet de loi S-22 modifie aussi la Loi d'interprétation. La première disposition qui est ajoutée est le paragraphe 8.1 qui annonce clairement qu'en l'absence de règles fédérales et sauf indication contraire, la loi qui s'applique, si un vide est créé par une loi ou un règlement fédéral, est celle de la province. Le paragraphe 8.2, pour sa part, facilite la compréhension de nouvelles techniques de rédaction visant à appuyer et à améliorer la mise en oeuvre du bijuridisme dans la rédaction des lois fédérales. Ces ajouts à la Loi d'interprétation affirment le fondement législatif du bijuridisme et des techniques de rédaction auxquelles nous avons recours.

Les travaux effectués par la section du Code civil ont aussi fait ressortir la nécessité de modifier d'autres lois dans le domaine du droit de la responsabilité civile, des sûretés et des biens.

De nouvelles techniques de rédaction ont été utilisées pour modifier le libellé des dispositions de certaines lois fédérales afin de les adapter aux nouvelles institutions, concepts et termes figurant dans le droit civil du Québec. Certaines modifications ont donc été apportées à la Loi sur les immeubles fédéraux, à la Loi sur la faillite et l'insolvabilité et à la Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif.

For example, in the Bankruptcy and Insolvency Act, an update of the legislation was required in order to take into account major changes that were made to matters relating to security law in the Province of Quebec in the new Civil Code of 1994. This is why the new definition of "secured creditor" is now necessary.

As I mentioned, Bill S-22 is the first in a series of bills intended to harmonize federal statutes and regulations. Work is underway to bring forward additional bills over the coming years until all federal legislation has been harmonized. This will allow all Canadians to have access to federal laws and regulations that take into consideration their legal traditions.

The Civil Code Section has also set out as a priority the harmonization of bills while they are being drafted. As you understand, much of the legislation you have before you is playing catch-up. We are dealing with legislation that has been enacted and we need to go in and change that. However, we are hoping to have as a priority our harmonization goals while legislation is being drafted.

In fact, on June 5, a ways and means motion to amend the Income Tax Act, the income tax application rules and certain acts related to the Income Tax Act was introduced in the other chamber. It is the first time that proposed tax legislation is being partially harmonized.

In closing, I should like to publicly thank and congratulate all those who have contributed to the success of the harmonization program. As I hope you have understood from my comments, this project has come as far as it has as the result of a very hard-working team. It is an innovative activity without precedent anywhere in the world. It will allow Canada to play a leading role in an increasingly globalized world.

[Translation]

I ask you to support Bill S-22 and encourage you to take advantage of the presence of bijuralism and harmonization experts in order to fully understand the specifics of Bill S-22 and the methodologies used.

[English]

I look forward to your questions and comments.

[Translation]

Senator Beaudoin: It is unusual to have before us a bill based on the distinct nature of our country, that is a place where there are two legal traditions. They are without a doubt the two best systems in the Western world, if not in the entire world, even if there are other types of legal systems. You should be congratulated because this was a herculean task. The proof of that is in the document. The bill is being introduced at an interesting point in our history because there has been a great deal of discussion lately about bilingualism, bijuralism, et cetera. This forms an integral part of our laws and I am grateful for it.

À titre d'exemple, il a été nécessaire de mettre à jour la Loi sur la faillite et l'insolvabilité pour tenir compte des importants changements apportés dans le domaine du droit des sûretés au Québec dans le nouveau code civil de 1994. Voilà pourquoi il a fallu modifier la définition de «créancier garanti».

Comme je l'ai mentionné, le projet de loi S-22 est le premier d'une série de projets de loi d'un ensemble de projet de loi visant à harmoniser les lois et les règlements fédéraux. Les Canadiens auront ainsi accès à des lois et des règlements fédéraux qui tiennent compte de leurs traditions juridiques.

La section du Code civil s'est aussi fixé comme priorité l'harmonisation des projets de loi au stade de leur élaboration. Comme vous pouvez le comprendre, la mesure dont vous êtes saisis fait en grande partie du rattrapage. Nous devons modifier des lois qui ont déjà été adoptées. Nous allons maintenant insister sur l'harmonisation des projets de loi au cours de leur élaboration.

Le 5 juin dernier, une motion des voies et moyens visant à modifier la Loi de l'impôt sur le revenu, les règles d'application de l'impôt sur le revenu et certaines lois se rapportant à la Loi de l'impôt sur le revenu, a été présentée à l'autre endroit. C'est la première fois qu'une proposition de modification à une loi fiscale est harmonisée.

En terminant, j'aimerais remercier et féliciter publiquement tous ceux et celles d'entre vous qui ont contribué au succès du programme d'harmonisation. Comme j'espère l'avoir fait bien ressortir, le succès du programme est attribuable au travail acharné de plusieurs personnes. Il s'agit d'un projet novateur, le seul de son genre dans le monde entier, qui permettra au Canada de jouer un rôle de tout premier plan dans un monde en pleine globalisation.

[Français]

Je vous demande donc d'accorder votre appui au projet de loi S-22 et je vous encourage à prendre avantage de la présence parmi nous aujourd'hui de nos experts en matière de bijuridisme et d'harmonisation.

[Traduction]

Je me ferai un plaisir d'entendre vos commentaires et de répondre à vos questions.

[Français]

Le sénateur Beaudoin: Ce n'est pas tous les jours que nous avons devant nous un projet de loi basé sur le caractère distinctif de notre pays, c'est-à-dire où nous retrouvons deux traditions juridiques. Ce sont certainement les deux meilleurs systèmes dans le monde occidental, sinon dans le monde, quoiqu'il y ait encore d'autres domaines du droit et d'autres systèmes. Vous méritez des félicitations, parce que c'est un travail immense. Je n'ai qu'à lire le document pour m'en rendre compte. Ce projet de loi arrive à une période intéressante de notre histoire alors que nous parlons beaucoup de bilinguisme, de bijuridisme, et cetera. C'est ancré dans nos lois et je l'apprecie.

Did you say that the Barreau du Québec, the Chambre des notaires and the Canadian Bar Association had been consulted and do they agree with the principles of this bill?

[English]

Ms McLellan: Yes, they were very much involved. In fact, we worked very closely with them, as we did with the Department of Justice in the Province of Quebec. Certainly, le Barreau and le Chambre des notaires are very much our partners in this project. It is fair to say that they are strong supporters of what we are doing here. It will facilitate the practice of law, the understanding of law and the interpretation of law in the Province of Quebec.

[Translation]

Senator Beaudoin: It is about the preamble. I do not think we should apologize, because in such an important piece of legislation, there should be a preamble. It is a unique type of act. The fact that Canadians must have access to federal legislation that takes into account the traditions of civil and common law is fundamental in our country.

I have a question about clause 8, as well as other clauses. The text amends the Interpretation Act to recognize Canadian bijuralism and to indicate that the legislation supplements the provincial rules of law for property and civil law. I remember my first years at the Justice Department. We often wondered to what extent, if we had to sign a contract, the Civil Code would apply to Quebec and common law to Ontario or another province. I would like an explanation. If the federal government legislates in its own jurisdiction, then of course its legislation would be overriding. If its legislation does not cover the entire area under consideration, must I then understand that if no law is applicable, the Civil Code in Quebec and common law elsewhere would then apply? In other words, if there is no overriding legislation, we would use the Civil Code.

Mr. Mario Dion, Assistant Deputy Minister: A great deal of research was done on this. For reasons of clarity, it was decided that when there is an interaction between the federal and provincial laws in areas involving property and civil law, it would be advantageous to have a clause that would remove any doubt. There are many types of federal provisions: silent provisions — as you mentioned — as well as provisions that invoke the concepts of institutions covered by provincial law, or civil law in the case of Quebec.

The best example is the Bankruptcy Act which uses a series of concepts — for example the secured creditor — according to which we must refer to the law that applies in the province in order to understand the scope of the terms. This rule is in the Interpretation Act so that it will be clearly understood that, in such circumstances, provincial law is suppletive in the interpretation of any federal acts and regulations.

Senator Beaudoin: The Civil Code came into force a year after Confederation, that is, on August 1, 1866, when we added, to clause 92(13), “property” and “civil law.” As the Privy Council rightly said, it has the same meaning as that which can be found in

Avez-vous dit que le Barreau du Québec, la Chambre des notaires et le Barreau canadien ont été consultés et qu'ils sont d'accord avec les principes du projet de loi?

[Traduction]

Mme McLellan: Oui, ils ont participé de très près. En fait, nous avons travaillé très étroitement avec eux, comme d'ailleurs le ministère de la Justice de la province de Québec. Il ne fait aucun doute que le Barreau et la Chambre des notaires sont nos partenaires à part entière dans ce projet. Il est juste de dire qu'ils sont de solides partisans de notre initiative. Cela facilitera l'exercice du droit, la compréhension du droit et l'interprétation du droit dans la province de Québec.

[Français]

Le sénateur Beaudoin: C'est la question du préambule. Je ne crois pas que nous devions nous excuser, car dans une loi aussi importante, j'aime bien qu'il y ait un préambule. Il s'agit d'une loi unique. Le fait que tous les Canadiens doivent avoir accès à une législation fédérale qui tienne compte des traditions de droit civil et de common law est une des raisons d'être de notre pays.

Ma question concerne l'article 8 et d'autres. Le texte modifie la loi d'interprétation pour reconnaître le bijuridisme canadien et préciser que la législation fait appel à titre supplétif aux règles du droit des provinces en matière de propriété et de droit civil. Je me rappelle mes premières années au ministère de la Justice. Nous nous demandions souvent dans quelle mesure, si nous avions à signer un contrat, le Code civil s'appliquait au Québec et la common law à l'Ontario ou à une autre province. J'aimerais avoir un peu plus d'explications. Si le gouvernement fédéral légifère dans son domaine, évidemment sa législation est prépondérante. Si sa législation ne couvre pas tout le champ de ce domaine, dois-je comprendre qu'en cas de silence de la loi, le Code civil au Québec et la common law ailleurs deviennent supplétifs? Autrement dit, nous nous en remettons au Code civil, à moins que nous y dérogeons par une loi?

M. Mario Dion, sous-ministre adjoint: D'abord, beaucoup de recherches ont été effectuées sur cette question. Il a été décidé, pour des raisons de clarté, lorsqu'il y a une interaction entre les législations fédérale et provinciales en matière de propriété et de droit civil, qu'il serait avantageux d'avoir un article comme celui-là pour régler tout doute à cet égard. Il y a plusieurs types de dispositions fédérales: des dispositions silencieuses — comme vous le mentionniez — et des dispositions qui renvoient aux notions des institutions de droit provincial, ou de droit civil dans le cas du Québec.

Le meilleur exemple est la Loi de la faillite qui utilise une série de notions — comme par exemple le créancier garanti — selon lesquelles nous devons nous rapporter au droit en vigueur dans la province afin de saisir la portée de ces mots. Cette règle a été édictée à la loi d'interprétation afin qu'il soit clair que le droit provincial agit à titre supplétif, dans l'interprétation de toutes les lois et règlements fédéraux, dans de telles circonstances.

Le sénateur Beaudoin: Le Code civil est entré en vigueur un an avant la Confédération, soit le 1^{er} août 1866, donc lorsque nous avons ajouté, à l'article 92(13), «propriété» et «droit civil». Comme l'a si bien dit le Conseil privé, cela a le même sens que

the Quebec Act, 1774. At that time we had the Canadian legislature and, after that, we had legislatures in Ontario, Quebec, and other provinces.

For a while, the federal government enacted very little legislation in areas such as marriage; however, you felt the need to revoke the federal provisions enacted before Confederation, such as, for example, those involving marriage and divorce. That is a good thing. For many years we wondered if certain provisions of the new Civil Code from January 1, 1994 respected the division of powers. Because there had been intrusions. Is that why there was a wholesale repealing of the pre-Confederation provisions?

Mr. Dion: Based upon in-depth research, it was recommended that the Minister start from scratch by repealing all of the provisions of the Lower Canada Civil Code that involved the federal jurisdiction, beginning with the Constitution Act, 1867. Provisions for replacing legislation can be found in only three places, that is, in clauses 5, 6 and 7 of the bill. Everything is repealed and only one section is replaced.

Senator Beaudoin: If I understand correctly, other omnibus bills will follow for other sectors?

Ms McLellan: Yes

Senator Beaudoin: I am in total agreement with this principle and I have no problem with the harmonization.

[English]

We will have one or two experts in the academic field.

Senator Cools: Quite a few. This is a complex field.

Senator Beaudoin: This will need to be attested by one or two experts. I understand that the Bar of Quebec and the Canadian Bar do not wish to attend. Is it because they agree entirely?

The Chairman: We have approached both groups and both have said that they agree with the bill and do not wish to come.

Ms McLellan: Yes, that is right.

The Chairman: Barreau du Québec is writing a letter to that effect. They have both declined to appear before us. At this point, we are searching for witnesses. Having heard the list of people with whom you have consulted when you were drawing up the bill, I can understand why we are searching so hard for witnesses.

Since some of the members of the committee arrived after you had indicated the people with whom you consulted, it might be of value to repeat the names of those who you consulted with.

Ms McLellan: We worked closely with the Barreau du Québec, le Chambre de notaires du Québec, and we worked very closely as well with the Department of Justice, le ministre de la Justice and la procureure générale au Québec. We also worked with a wide range of legal experts from universities that have expertise in this area. An example is the University of Ottawa, the senator's former university, which has obviously a large number

dans l'Acte de Québec de 1774. À ce moment, nous avions la législature du Canada et, après, nous avions celle de l'Ontario, du Québec et des autres provinces.

Pendant un certain temps, le gouvernement fédéral a très peu légiféré dans les domaines tels que le mariage, par contre, vous avez senti le besoin d'abroger les dispositions antéconfédératives de compétence fédérale, comme par exemple le mariage et le divorce. C'est une bonne chose. Pendant de nombreuses années nous nous sommes demandé si certains articles du nouveau Code civil du 1^{er} janvier 1994 respectaient le partage des pouvoirs. En fait, il y avait des intrusions. Est-ce pour cette raison que vous avez abrogé de façon globale les dispositions antéconfédératives?

M. Dion: Sur la foi de recherches approfondies, il a été recommandé à la ministre de faire *tabula rasa* et d'abroger toutes les dispositions du Code civil du Bas-Canada qui étaient de juridiction fédérale et ce, depuis la Loi constitutionnelle de 1867. Des dispositions de remplacement ne figurent qu'à trois endroits, soit aux articles 5, 6 et 7 du projet de loi. Nous abrogeons en bloc et nous ne remplaçons qu'un seul secteur.

Le sénateur Beaudoin: Si je comprends bien, d'autres projets de loi omnibus suivront pour d'autres secteurs?

Mme McLellan: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Je suis tout à fait d'accord avec ce principe et je n'ai aucun problème avec cette harmonisation.

[Traduction]

Nous aurons un ou deux spécialistes du domaine universitaire.

Le sénateur Cools: Un assez bon nombre. C'est un domaine complexe.

Le sénateur Beaudoin: Cela devra être attesté par un ou deux spécialistes. Je crois comprendre que le Barreau du Québec et le Barreau canadien ne souhaitent pas comparaître. Est-ce parce qu'ils sont entièrement d'accord?

La présidente: Nous avons fait des démarches auprès des deux groupes et les deux ont dit qu'ils étaient satisfaits du projet de loi et ne souhaitaient pas comparaître.

Mme McLellan: Oui, c'est exact.

La présidente: Le Barreau du Québec est en train d'écrire une lettre en ce sens. Ces deux groupes ont tous les deux décliné notre invitation à comparaître. À ce stade, nous sommes à la recherche de témoins. Après avoir entendu la liste de personnes que vous avez consultées lorsque vous avez rédigé le projet de loi, je pourrai comprendre pourquoi nous avons tant de difficulté à trouver des témoins.

Étant donné que certains des membres du comité sont arrivés après que vous ayez indiqué le nom des gens que vous avez consultés, il serait peut-être utile que vous répétiez leurs noms.

Mme McLellan: Nous avons travaillé étroitement avec le Barreau du Québec, la Chambre des notaires du Québec, et nous avons travaillé très étroitement aussi avec le ministère de la Justice, le ministre de la Justice et la procureure générale du Québec. Nous avons également travaillé en collaboration avec un vaste éventail de spécialistes juridiques des universités qui sont spécialisés dans ce domaine. Je citerai à titre d'exemple

of world-renowned experts in this area, but also at universities such as Laval, Sherbrooke, McGill, Montréal, Moncton. I do not want to leave anyone out. In addition, in dealing with the Civil Code, the Canadian Bar section from Quebec were also helpful.

Senator Beaudoin: We are on solid ground.

The Chairman: Judging by the number of people who have refused to appear before us, no doubt that is correct.

[Translation]

Senator Joyal: You mentioned that out of a total of 700 federal acts that were considered, the Justice Department had identified 300 acts to be harmonized. I believe your intention was to harmonize these acts at the rate of one bill per year over a nine-year period; is that correct?

[English]

Ms McLellan: Yes, eight or nine years. Obviously, if one could do the work more quickly, or if we discover that the work is more complex in certain areas, it might take a little longer. Our goal is to have this work completed and then keep up with new legislation over the next eight years. We would like to see the process of going back and ensuring that existing legislation is in keeping with the principles of the Civil Code over the next eight years.

[Translation]

Senator Joyal: I would like some information on this. There are two simultaneous operations taking place. On the one hand, you are playing catch-up on an annual basis, while on the other hand, you are applying the same criteria for the legislation that is being continuously drafted by Parliament.

Ms McLellan: Yes.

Senator Joyal: We can therefore conclude that the harmonization of a bill is finished when it is tabled and when it has the consent of the Minister of Justice, as is provided for in the Standing Orders of the House. Before the tabling of the bill, the Minister of Justice must certify that it is in compliance with the provisions of the Charter. Once it is signed, we must assume that the bill has met the harmonization requirements; is that right?

[English]

Ms McLellan: I will let Mr. Bisson answer this. While your goal is to keep up with all legislation, Mr. Bisson can explain the pressures under which we operate in terms of the nature of the task.

[Translation]

Mr. Bisson: We are being innovative. For the first bill, in referring to three books of the Civil Code, we concentrated on three areas, that is, property, security and civil liability. We must now develop an expertise within our Civil Code section for the other books in the Civil Code. In the second phase, we will harmonize the acts that you have before you in their entirety with

l'Université d'Ottawa, qui est l'ancienne université du sénateur, et qui compte de toute évidence un grand nombre de spécialistes de réputation internationale dans ce domaine, mais aussi des universités comme Laval, Sherbrooke, McGill, Montréal et Moncton. Je ne veux oublier personne. De plus, la section du Québec du Barreau canadien nous a aussi aidés avec le code civil.

Le sénateur Beaudoin: Nous sommes donc en terrain solide.

La présidente: À en juger par le nombre de personnes qui ont refusé de comparaître devant nous, cela ne fait aucun doute.

[Français]

Le sénateur Joyal: Vous avez mentionné que sur un total de 700 lois fédérales sous étude, le ministère de la Justice avait identifié 300 lois devant être harmonisées. Votre intention était de procéder à l'harmonisation de ces lois au rythme d'un projet de loi par année sur une période de neuf ans, n'est-ce pas?

[Traduction]

Mme McLellan: Oui, sur une période de huit ou neuf ans. De toute évidence, s'il est possible de faire le travail plus rapidement, ou si nous constatons que le travail est plus complexe en ce qui concerne certains aspects, cela risque de prendre un peu plus de temps. Notre objectif est de terminer ce travail puis d'assurer l'harmonisation avec les nouvelles lois au cours des huit prochaines années. Nous aimerions qu'au cours des huit prochaines années, se déroule le processus nous permettant de nous assurer que les lois en vigueur sont conformes au principe du Code civil.

[Français]

Le sénateur Joyal: Je voudrais obtenir des précisions à ce sujet. Vous effectuez deux opérations simultanées. D'une part, vous opérez un rattrapage progressif sur une base annuelle et, d'autre part, vous appliquez les mêmes critères pour la législation, qui est en rédaction continue au Parlement du Canada.

Mme McLellan: Oui.

Le sénateur Joyal: Nous pouvons donc conclure que le travail d'harmonisation d'un projet de loi est conclu lorsqu'il est déposé et qu'il obtient l'autorisation du ministre de la Justice, telle que la réglementation de la Chambre le stipule. Avant le dépôt d'un projet de loi, le Règlement prévoit que le ministre de la Justice certifie qu'il est conforme aux dispositions de la Charte. Au moment de la signature, nous devons présumer que le projet de loi est conforme aux objectifs de l'harmonisation, n'est-ce pas?

[Traduction]

Mme McLellan: Je laisserai M. Bisson répondre à cette question. Bien que notre objectif soit d'harmoniser toutes les lois, M. Bisson peut vous expliquer les pressions auxquelles nous faisons face compte tenu de la nature de notre travail.

[Français]

M. Bisson: Le travail que nous accomplissons est innovateur. Pour le premier projet de loi, en nous référant à trois livres du Code civil, nous nous sommes concentrés sur trois domaines, à savoir les biens, la sûreté et la responsabilité civile. Il s'agit maintenant de développer une expertise à la section du Code civil avec les autres livres du Code civil. Dans une deuxième phase,

all of the books in the Civil Code. The same applies to the regulations.

While doing this work, thanks to the inventory of case law that we have established, we have determined that there are conflicts between the Federal Income Tax Act and the civil law in Quebec in the application of new tax legislation.

We work closely with Revenue Quebec, Revenue Canada, the Department of Finance, the Barreau du Québec, as well as with l'Association de planification financière et fiscale. For the year 2000, we will, on the one hand, rework existing legislation and develop an expertise with the ten books that make up the Civil Code and, on the other hand, work with the new tax laws.

Senator Joyal: You have developed an expertise in a certain number of areas of the Civil Code. For some chapters of the Civil Code, bills for which an expertise has not yet been developed could be introduced by the Minister of Justice. These acts would eventually be added to those that have been harmonized once the corresponding expertise has been developed. Is that not correct?

Mr. Bisson: Yes, that is true.

Senator Joyal: You say that there are conflicts between civil law and the present Federal Income Tax Act. When this type of conflict exists, what principle is applied to settle the discrepancies in the interpretation?

Usually, when we have the French and English versions of an act, the original version applies or the English text takes precedence.

In the case of private law, there is always a way to settle the problem. If a conflict arises, how do you deal with it? What criteria have been developed?

Mr. Bisson: Federal legislation is based on common law concepts. Therefore, the first step would be to determine if there is an equivalent concept in civil law in Quebec. If not, we will attempt to develop a consensus. For example, for taxation, we would attempt to establish a consensus between Revenue Quebec, Revenue Canada and the experts in the field to see if we should create a new institution or if we should use a neutral term that would not be offensive to civil or common law. We explore various techniques so as to arrive at a consensus that respects the two legal traditions. There is no magic formula.

Senator Joyal: Do you arbitrate this consensus?

Mr. Bisson: So far, we have not proceeded until there has been a consensus. We wait. We do exhaustive research. We have already held two public consultations: the first was Bill C-50 and the second was Bill S-22. Therefore the Barreau, the Chambre des notaires, academics and attorneys general for the provinces have already been consulted twice on the essential points of Bill S-22. If something remains controversial, we wait before proceeding.

nous harmonisons les lois que vous avez devant vous dans leur entièreté avec tous les livres du Code civil. Il en va de même avec les règlements.

Tout en poursuivant ce travail, en ce qui a trait aux lois nouvelles du domaine fiscal, eut égard à l'inventaire de la jurisprudence que nous avons établi, nous avons identifié de réels conflits entre la Loi fédérale sur l'impôt et le droit civil du Québec.

Nous travaillons étroitement avec Revenu Québec, Revenu Canada, le ministère des Finances, le Barreau du Québec ainsi qu'avec l'Association de planification financière, et fiscale. Pour l'année 2000, nous allons, d'une part, façonner les lois existantes et développer une expertise avec les dix livres du Code civil et, d'autre part, travailler sur les lois nouvelles du domaine fiscal.

Le sénateur Joyal: Vous avez développé une expertise dans un certain nombre de domaines du Code civil. Pour certains chapitres du Code civil, des lois pour lesquelles l'expertise n'aurait pas encore été développée pourraient être déposées par le ministre de la Justice. Ces lois devraient éventuellement se rajouter à celles qui auront été harmonisées une fois que l'expertise correspondante aura été développée. N'est-ce pas exact?

M. Bisson: Oui, effectivement.

Le sénateur Joyal: Vous dites qu'il existe des conflits entre le droit civil et l'actuelle Loi fédérale de l'impôt. Lorsque vous faites face à une situation conflictuelle, quel principe appliquez-vous pour régler le conflit d'interprétation?

Habituellement, lorsque nous avons les versions anglaise et française d'une loi, c'est la version originale qui prévaut ou c'est le texte anglais qui fait foi.

Dans les dispositions du droit privé, nous retrouvons toujours une façon d'arbitrer. Si un conflit survient, comment procédez-vous pour le régler? Quelle grille de critères avez-vous développée?

M. Bisson: La législation fédérale s'inspire de notions de common law. Donc notre première étape établira s'il existe une notion équivalente en droit civil du Québec. Sinon, nous tenterons de développer des consensus. Par exemple, si nous prenons le domaine fiscal, nous tenterions d'établir des consensus entre Revenu Québec, Revenu Canada et les experts dans ce domaine pour voir si nous devrions créer une nouvelle institution ou si nous devrions utiliser un terme neutre qui ne fasse pas injure ni au droit civil ni au common law. Nous explorons différentes techniques pour en arriver à un consensus qui respecte les deux traditions juridiques. Il n'y a pas de recette magique.

Le sénateur Joyal: Est-ce que vous arbitrez ce consensus?

M. Bisson: Jusqu'à maintenant, nous n'avons pas procédé lorsqu'il n'y avait pas consensus. Nous attendons. Nous faisons des recherches approfondies. Nous avons déjà tenu deux consultations publiques: la première avec le projet de loi C-50 et la deuxième avec le projet de loi S-22. Donc le Barreau, la Chambre des notaires, le milieu universitaire et les procureurs généraux des provinces ont été consultés déjà à deux reprises sur les éléments essentiels du projet de loi S-22. Si une matière est encore controversable, nous attendrons avant de procéder.

Senator Joyal: You leave the matter in abeyance?

Mr. Bisson: We wait until we find a solution that everyone will accept.

[English]

Ms McLellan: It is important for senators to appreciate the precedential value of the task that we are about. No one else in the world has tried to do what we are doing. Therefore, no one should be surprised or put off unduly by the fact that there will be areas where it will take longer, in some cases, to even develop the language that will accurately express the concept. That is why we worked so closely with professors and with le Barreau and la Chambre des notaires and others. This is not an easy task, as Senator Beaudoin and Senator Joyal know. We are in the business of creating new dictionaries and a new lexicon.

Senator Joyal: That is why I raised the issue. I can imagine the difficulty that is involved. That is why I asked how you do the arbitration when you are confronted with a situation that does not give you the answers.

Ms McLellan: It is not a science.

Senator Joyal: No, it is not an exact science.

Ms McLellan: I was thinking it was more of an art, senator, but it is certainly not an exact science.

This project is so important, yet so groundbreaking, in terms of what we are actually trying to do here, working with both systems of law. It is not easy. These people have laboured long and hard with outside experts to come to the conclusions that you see here. That work will continue.

On behalf of the Government of Canada, I am here to say that we view this work as very important. It is groundbreaking, and it provides an acknowledgement and makes concrete the existence of the two great legal systems in our nation in a way that has not been done before in our country and has never been done anywhere else in the world. We will be able to make a singular contribution to other countries that have both systems, in one way or another, at work in their countries. There are other examples, but our contribution will go well beyond that. That is part of what we are doing here.

Senator Joyal: My other question concerns the second "whereas" clause in the bill.

[Translation]

I will read it in French and in English:

[...] whereas the civil law tradition of the province of Quebec, which finds its principal expression in the Civil Code of Quebec, reflects the unique character of Quebec society;

And in English it says:

Le sénateur Joyal: Vous laissez cette décision en suspens?

M. Bisson: Nous attendons de trouver une solution acceptable pour tout le monde.

[Traduction]

Mme McLellan: Il importe que les sénateurs se rendent compte du précédent que représente la tâche que nous entreprenons. Personne d'autre au monde n'a tâché de faire ce que nous sommes en train de faire. Par conséquent, personne ne devrait s'étonner, ni s'offusquer s'il faudra plus de temps, dans certains cas, ne serait-ce que pour élaborer le libellé qui permettra d'exprimer fidèlement la notion. C'est pourquoi nous avons travaillé si étroitement avec des professeurs et avec le Barreau et la Chambre des notaires, entre autres. Ce n'est pas une tâche facile, comme le savent le sénateur Beaudoin et le sénateur Joyal. Nous sommes en train de créer de nouveaux dictionnaires et un nouveau lexique.

Le sénateur Joyal: C'est pourquoi j'ai soulevé la question. Je peux imaginer la difficulté que cela représente. C'est pourquoi je vous ai demandé comment vous arrivez à trancher lorsque vous êtes devant une situation qui ne vous fournit pas de réponse.

Mme McLellan: Ce n'est pas une science.

Le sénateur Joyal: Non, ce n'est pas une science exacte.

Mme McLellan: Je considère qu'il s'agit plutôt d'un art, sénateur, mais il ne fait aucun doute que ce n'est pas une science exacte.

Ce projet est d'une telle importance, et pourtant tellement novateur, au niveau de ce que nous tâchons de faire, c'est-à-dire travailler avec deux remarquables systèmes juridiques. Ce n'est pas facile. Ces personnes ont travaillé de façon assidue avec des spécialistes de l'extérieur pour arriver aux conclusions que vous voyez ici. Ces travaux se poursuivront.

Au nom du gouvernement du Canada, je suis ici pour vous dire que nous considérons ce travail très important. Il s'agit d'un travail novateur qui reconnaît et concrétise l'existence des deux systèmes juridiques remarquables qui existent dans notre pays, d'une façon inédite tant dans notre pays qu'ailleurs dans le monde. Nous serons en mesure d'apporter une contribution particulière aux autres pays où ces deux systèmes sont en vigueur. Il y a d'autres exemples, mais notre contribution sera d'une grande portée. Cela fait partie du travail que nous effectuons ici.

Le sénateur Joyal: Mon autre question concerne le deuxième paragraphe du préambule du projet de loi.

[Français]

Je le lis en français et en anglais:

[...] que la tradition de droit civil de la province de Québec, qui trouve sa principale expression dans le Code civil du Québec, témoigne du caractère unique de la société québécoise;

Et en anglais, nous lisons:

[English]

Whereas the civil law tradition of the Province of Quebec, which finds its principal expression in the *Civil Code of Québec*, reflects the unique character of Quebec society:

I do not like the word "society" in that context.

Senator Cools: Very good.

Senator Joyal: To me, it should be "reflects the unique character." The word "society" is not a legal concept. "Province of Quebec," according to the Constitution, is a legal concept and the context to which it is referred in the Constitution Act. To introduce the concept of society into a discussion like this is not proper. It should say:

[Translation]

Where as the civil law tradition of the province of Quebec, which finds its principal expression in the Civil code of Quebec, reflects the unique character of Quebec society.

[English]

Period. I would much prefer that than trying to debate the distinctiveness of Quebec society. It would be more appropriate and in line with the legal text of the present Constitution.

[Translation]

Mr. Yves DeMontigny, Senior Advisor to the Senior Assistant Deputy Minister, Department of Justice: A preamble has no legal weight as such. The reason why we used the "unique character of Quebec society" was to refer to certain debates that took place during the past years, especially regarding the Calgary Declaration. This text is, in fact, almost a replica of the Declaration of Calgary text. We also find the same concepts in the resolution adopted by Parliament in 1995, where we were dealing with the very fact that the House should recognize that Quebec constitutes a distinct society within Canada. Then we deal with the distinct society comprising a majority of Francophone citizens, a unique culture and a tradition of civil law. We all agree that law applies to a society and not to something abstract. This is simply what we wanted to convey in this text, neither more or less.

Senator Joyal: No, but words are there to express something. I am well aware of the resolution that was passed. There is something fundamental in recognizing in the Canadian Constitution that the province of Quebec, under constitutional law, has a legal system based on civil law, and this is not merely a distinct feature of Quebec, but also a distinct feature of Canada. This is the reason why you have committed yourselves to this most praiseworthy initiative that I can only support. This is part of the whole context of the Canadian legal system.

[Traduction]

Attendu que la tradition de droit civil de la province de Québec, qui trouve sa principale expression dans le *Code civil du Québec*, témoigne du caractère unique de la société québécoise:

Je n'aime pas le mot «société» dans ce contexte.

Le sénateur Cools: Très bien.

Le sénateur Joyal: À mon avis, il faudrait dire plutôt «témoigne de son caractère unique». Le mot «société» n'est pas une notion juridique. Selon la Constitution, la «province de Québec» est une notion juridique dont la Loi constitutionnelle mentionne le contexte. Je crois qu'il ne convient pas d'introduire la notion de société dans un débat comme celui-ci. Ce paragraphe devrait se lire comme suit:

[Français]

Que la tradition de droit civil de la province de Québec, qui trouve sa principale expression dans le Code civil du Québec, témoigne de son caractère unique.

[Traduction]

Un point c'est tout. À mon avis, cela est nettement préférable que d'essayer de débattre du caractère distinct de la société québécoise. Cela serait plus approprié et conforme au texte juridique de la Constitution actuellement en vigueur.

[Français]

M. Yves DeMontigny, conseiller principal au sous-ministre adjoint principal, ministère de la Justice: Un préambule n'a pas de portée juridique comme telle. La raison pour laquelle nous avons utilisé le «caractère unique de la société québécoise», c'est pour référer à un certain nombre de discussions qui ont eu lieu au cours des dernières années, notamment au sujet de la Déclaration de Calgary. Ce texte, en fait, est presque calqué sur le texte de la Déclaration de Calgary. Nous retrouvons aussi les mêmes concepts dans la résolution adoptée par le Parlement en 1995, où nous parlons effectivement du fait que la Chambre reconnaisse que le Québec forme au sein du Canada une société distincte. Nous parlons ensuite de la société distincte qui comprend une majorité de citoyens d'expression française, une culture unique et une tradition de droit civil. Nous nous entendons tous pour dire que le droit s'applique à une société et non à quelque chose d'abstrait. C'est simplement ce que nous voulions traduire dans ce texte. Il ne faut pas y voir plus que cela.

Le sénateur Joyal: Non, mais les mots sont là pour dire quelque chose. Je connais très bien la résolution qui a été votée. Il y a un élément fondamental au fait que lorsque nous reconnaissons dans la Constitution du Canada que la province de Québec, au sens de la Loi constitutionnelle, a un système juridique qui est celui du droit civil, c'est qu'il ne s'agit pas uniquement d'un caractère distinctif du Québec, mais aussi d'un caractère distinctif du Canada. C'est la raison pour laquelle vous êtes engagés dans cette initiative tout à fait louable que je ne peux qu'appuyer. Cela fait partie de l'ensemble de la réalité juridique canadienne.

[English]

The Chairman: Senator Joyal, we have a problem. We were warned that the minister could not be here for longer than three quarters of an hour.

Ms McLellan: I can stay until 4:30.

Senator Joyal: I will stop here, to allow others to ask their questions.

Senator Cools: With all due respect, perhaps the minister could return, because the questions that Senator Joyal was asking with respect to Quebec's society and distinct society, that whole set of related issues, are extremely political questions.

Ms McLellan: If Senator Joyal would like to continue his discussion with the officials, that is fine. I would be willing to take under advisement the issue that he has raised. We can perhaps get back to him and to the committee. Perhaps he might like to put in writing for us his concerns, and then we can work on those together.

Senator Joyal: That is fine with me.

Senator Pearson: This is rather complex for me because I am not a lawyer.

Ms McLellan: Even for those of us who are lawyers, this is very complex.

Senator Pearson: I am particularly interested in what you say about the international side, because it is fascinating that we have two legal systems within this country. In my travels, particularly in Latin America, I have been struck with the differing ways in which international treaties are treated depending on whether you have a civil law tradition or a common law tradition.

Our current procedure, if we sign an international treaty, is to ask the provinces to send us letters stating that their legislation is in accordance.

Ms McLellan: When it is within their jurisdiction, yes.

Senator Pearson: My favourite example is the Convention of the Rights of the Child. Will you be working on international treaties in respect to this? Will some work be done that will facilitate that process so that people from one tradition understand what is happening in the other tradition? I think people do not understand the differences.

Ms McLellan: Not in relation to the precise task at hand, which is the harmonization of the private law concepts in the Civil Code with relevant federal law. That is an enormous yet discrete task.

The issue you raise is an important one. We are trying, more and more, as we work in the international community, to have people from all traditions understand. You raise the whole question of international treaties and jurisdiction over implementation, and so on. We must explain all that and our somewhat unique constitutional position to our friends in the United States, which is a common law jurisdiction but a different

[Traduction]

La présidente: Sénateur Joyal, nous avons un problème. On nous avait avertis que la ministre devait nous quitter après trois quarts d'heures.

Mme McLellan: Je peux rester jusqu'à 16 h 30.

Le sénateur Joyal: J'arrêterai ici pour permettre à mes collègues de poser leurs questions.

Le sénateur Cools: Sauf votre respect, la ministre pourrait peut-être revenir, parce que les questions que le sénateur Joyal a posées concernant la société québécoise et la société distincte, toute cette série de questions connexes, sont extrêmement politiques.

Mme McLellan: Si le sénateur Joyal veut poursuivre cette discussion avec mes collaborateurs, je n'y vois pas d'objection. Je serai prête à prendre en délibération la question qu'il a soulevée. Nous pourrions peut-être lui répondre plus tard ainsi qu'au comité. Il pourrait peut-être mettre les sujets qui le préoccupent par écrit à notre intention, et nous pourrions y travailler ensemble.

Le sénateur Joyal: Cela me convient.

Le sénateur Pearson: C'est une question assez complexe pour moi car je ne suis pas avocate.

Mme McLellan: Même pour ceux d'entre nous qui sont avocats, c'est très complexe.

Le sénateur Pearson: J'ai trouvé particulièrement intéressant ce que vous avez dit à propos de l'aspect international, car il est fascinant que nous ayons deux systèmes juridiques dans notre pays. Dans mes voyages, surtout en Amérique latine, j'ai été frappée par les différentes façons dont on traite les traités internationaux selon que l'on a affaire à une tradition de droit civil ou à une tradition de common law.

Si nous signons un traité international, notre procédure actuelle consiste à demander aux provinces de nous envoyer des lettres indiquant que leurs lois y sont conformes.

Mme McLellan: Lorsque cela relève de leur compétence, effectivement.

Le sénateur Pearson: Mon exemple préféré est la Convention des droits de l'enfant. Allez-vous travailler à des traités internationaux portant là-dessus? Prévoit-on faire certains travaux qui faciliteront le processus pour permettre aux personnes d'une tradition de comprendre ce qui se passe dans l'autre tradition? Je crois que les gens ne comprennent pas les différences.

Mme McLellan: Pas en ce qui concerne la tâche précise que nous entreprenons, à savoir l'harmonisation des notions de droit privé dans le Code civil avec le droit fédéral pertinent. Il s'agit d'une tâche énorme mais néanmoins distincte.

La question que vous soulevez est importante. De plus en plus, nous tâchons, dans le cadre de notre travail sur la scène internationale, de sensibiliser les gens de toutes les traditions. Vous avez soulevé toute la question des traités internationaux et de la compétence en matière de mise en oeuvre, ainsi de suite. Nous devons expliquer tout cela, de même que notre situation constitutionnelle assez unique, à nos amis des États-Unis, qui a

kind of constitutional federation. We have to explain all of that to them, as well as to our colleagues from other legal systems.

It is very important as we, a responsible member of the international community, move forward and undertake commitments through international convention not only that people in other legal systems understand what that means for us but also that we understand what they are taking on when they enter into various conventions. There have been misunderstandings as to what ratification by us as a federal government means and as to implementation by the provinces. We need to ensure that we are always attempting to clarify those issues, whether the country we are dealing with is one that has a civil legal system or a Muslim legal system or some combination thereof.

Senator Pearson: I see this arising in particular in cases of custody and access, abduction, and all those kind of things that are covered by The Hague Conventions that we have ratified, more than the broader human rights conventions.

Ms McLellan: Right. It is a challenge.

Senator Pearson: Yes.

Senator Fraser: I have two observations. Despite my very great respect for the views of my colleague Senator Joyal. I am delighted to see the second "whereas." I do note that it does refer to the Province of Quebec.

My second observation is that obviously, on a high level, this is a monumental achievement and goes to the nature of the country, and it is wonderful. However, on a more practical level, I suspect that it will be a great help immediately to minority language communities and, in particular, to anglophone lawyers in Quebec and to francophone lawyers in the other provinces. Since I think I am the only member of a language minority here, I wanted to say, on their behalf, "Good on you!"

Ms McLellan: Thank you.

I wish to follow up on the practicalities of this. Senator Beaudoin. I think sometimes those of us who are former academics get lost — if I can say that on our behalf — in terms of the larger, abstract issues.

Senator Beaudoin: That is it not a mistake.

Ms McLellan: No. In fact, it is important work before we move on. This has significant practical application for, for example, those who practise law in Quebec or les notaires who are responsible for dealing with house transactions and dealing with what we call mortgages in English, and in terms of bankruptcy and insolvency. This is, perhaps, not glamorous, but it is the bread and butter of a lot of practising lawyers and notaries. They will be able to serve their clients better and, therefore, the residents of Quebec better when our federal laws that apply in Quebec reflect the principles, the concepts and the language of the civil law. I do

une tradition de common law mais dont la fédération constitutionnelle revêt une forme différente. Nous devons donc leur expliquer tout cela, de même qu'à nos collègues d'autres systèmes juridiques.

Il est très important qu'en tant que membre responsable de la communauté internationale, notre pays aille de l'avant et prenne des engagements par le biais de convention internationale de façon à ce que non seulement les personnes appartenant à d'autres systèmes juridiques comprennent ce que cela signifie pour nous mais aussi que nous comprenions à quoi elles s'engagent lorsqu'elles adhèrent à diverses conventions. Il y a eu des malentendus quant à ce que signifie la ratification par le gouvernement fédéral et la mise en oeuvre par les provinces. Nous devons nous assurer que nous tâchons constamment d'éclaircir ces questions, indépendamment du fait que le pays avec lequel nous traitons a un système juridique civil ou un système juridique musulman ou un mélange des deux.

Le sénateur Pearson: Je songeais en particulier aux cas de garde et d'accès, d'enlèvement, et toutes ces choses qui sont prévues par la Convention de La Haye que nous avons ratifiée, plutôt qu'aux conventions générales des droits de la personne.

Mme McLellan: C'est effectivement un défi.

Le sénateur Pearson: Oui.

Le sénateur Fraser: J'ai deux observations à faire. Malgré mon très grand respect pour l'opinion de mon collègue, le sénateur Joyal, je suis ravie que le deuxième paragraphe du préambule ait été inclus. Je constate qu'il fait allusion à la province de Québec.

Ma deuxième observation, c'est que de toute évidence, à un niveau élevé, il s'agit d'une réalisation monumentale qui reflète le caractère de notre pays, et c'est merveilleux. Cependant, sur un plan plus pratique, je soupçonne que ce projet de loi sera d'une grande aide immédiate aux communautés de langue minoritaire et en particulier aux avocats anglophones au Québec et aux avocats francophones dans les autres provinces. Comme je crois être la seule membre d'une minorité linguistique ici, je tiens à vous dire, en leur nom, «Bravo!»

Mme McLellan: Je vous remercie.

J'aimerais enchaîner sur les aspects pratiques du projet de loi. Sénateur Beaudoin, je pense que parfois ceux d'entre nous qui sommes d'anciens universitaires se perdent — si je peux parler ainsi en notre nom — dans des questions abstraites, de portée plus générale.

Le sénateur Beaudoin: Ce n'est pas faux.

Mme McLellan: Non. En fait, il s'agit d'un travail important qui a une application pratique considérable, par exemple, pour ceux qui exercent le droit au Québec, ou pour les notaires, qui doivent s'occuper de transactions immobilières et d'hypothèques, et qui doivent traiter de cas de faillite et d'insolvabilité. Ce n'est peut-être pas un travail prestigieux, mais c'est le travail qui assure aux avocats et aux notaires leur pain quotidien. Ils seront désormais en mesure de mieux servir leurs clients et de mieux servir les résidents du Québec lorsque nos lois fédérales qui s'appliquent au Québec refléteront les principes, les notions et la

not want people to think that this is some erudite exercise that we are embarking on only because all these good people need a job. In fact, we have lots of work to do in the Department of Justice. This is actually about facilitating lawyers and notaries and the people of Quebec in understanding their rights and obligations and exercising them in areas where we, the federal government, touch upon the private law of Quebec.

Senator Cools: I have many questions and there is so little time, so I will put out some hints of my concerns.

Before we can even move to the provisions of the bill, I find a lot of aspects of the preamble very troubling. I am very aware of the traditional tensions in the Department of Justice and Privy Council between the civil law traditions and the common law traditions. I am also very aware of the ascendancy in recent years of the civil law tradition. I am curious as to why now, after some years, there is a need to harmonize, when I was under the impression that a part of the distinctiveness of Quebec was the Civil Code. I was under the impression that, in the conveyance of the Civil Code by all the different instruments by which it was conveyed, it was intended to avoid assimilation into the rest of the legal traditions of Canada. That was my understanding of the history. Perhaps yours is different. Because of my own understanding of history and the existence of the Civil Code in Quebec and the strong defence that Quebecers have maintained to sustain the Civil Code of Quebec, this initiative naturally greets me with many questions and a small degree of suspicion, which may either grow or shrink in the next several weeks as we study this bill.

I should like to begin by, perhaps, looking at the preamble.

Let us go to the second paragraph in reference to Senator Joyal's concern about the use of the word "society." There has been much concern in this chamber about the use of the words "distinct society," because, as reflected in the debates of this place, it was the position of some very erudite senators that the term "society" was chosen over "distinct society" for political and legal reasons. That term did not sit well with some senators then, and it still does not.

I have listened to the explanation of Mr. DeMontigny on the deployment of the language of the Calgary Declaration. However, the Calgary Declaration was largely a political statement. I always wonder when political statements show up in legislation. I have a healthy skepticism.

Many of these techniques set off alarms for me, particularly as this bill comes forth at a time when I believe that a stage has been set for what I would consider to be the illegal separation of Quebec from Canada. I view the development of the legislation in a composite way.

terminologie du droit civil. Je ne veux pas que l'on croit qu'il s'agit d'un exercice intellectuel dans lequel nous nous lançons uniquement parce que tous ces braves gens ont besoin d'un emploi. En fait, nous avons beaucoup de travail à faire au ministère de la Justice. Ce projet de loi veut en fait aider les avocats, les notaires et la population du Québec à mieux comprendre leurs droits et obligations et à les exercer dans des domaines où il y a recoupement entre la législation fédérale et le droit privé du Québec.

Le sénateur Cools: J'ai tant de questions mais comme nous avons si peu de temps, je vais vous donner une idée de mes préoccupations.

Avant même de parler des dispositions du projet de loi, je trouve de nombreux aspects du préambule très préoccupants. Je suis très consciente des tensions traditionnelles qui existent au ministère de la Justice et au Conseil privé entre les traditions de droit civil et de common law. Je suis aussi très consciente de l'ascendance qu'a exercée ces dernières années la tradition du droit civil. J'aimerais savoir pourquoi, après un certain nombre d'années, on juge nécessaire de procéder à l'harmonisation, car j'avais l'impression que le Code civil était un élément du caractère distinct du Québec. J'avais l'impression que l'application du Code civil par tous les différents moyens qui ont permis de le faire, visait à éviter l'assimilation au reste des traditions juridiques du Canada. C'est mon interprétation de l'histoire. La vôtre est peut-être différente. En raison de ma propre interprétation de l'histoire et de l'existence du Code civil au Canada, et des efforts soutenus déployer par les Québécois pour conserver le Code du Québec, cette initiative suscite tout naturellement chez moi de nombreuses questions de même qu'une certaine méfiance, qui s'accentuera ou diminuera au cours des prochaines semaines pendant lesquelles nous étudierons ce projet de loi.

J'aimerais commencer par l'examen du préambule.

Passons au deuxième paragraphe dont a parlé le sénateur Joyal lorsqu'il a exprimé sa préoccupation à propos de l'utilisation du mot «société». L'emploi des mots «société distincte» a soulevé une grande préoccupation au Sénat, car, comme en témoignent les débats qui se sont déroulés ici, certains sénateurs très érudits portaient du principe que le mot «société» avait été préféré à l'expression «société distincte» pour des raisons politiques et juridiques. Certains sénateurs n'approuvaient pas alors l'emploi de cette expression, et ne l'approuvent toujours pas.

J'ai écouté l'explication fournie par M. DeMontigny sur le texte de la déclaration de Calgary. Cependant, la déclaration de Calgary était en grande mesure une déclaration politique. Je me pose toujours des questions lorsque des déclarations politiques font leur apparition dans des lois. J'éprouve une scepticisme légitime.

Un grand nombre de ces techniques m'inquiètent beaucoup, surtout que ce projet de loi est présenté à un moment où on a préparé le terrain à mon avis pour ce que je considère être la séparation illégale du Québec du Canada. Je considère que l'élaboration des lois comporte plusieurs facettes.

I wanted to let you know that I have some concerns about this bill. As it is complex, I am sure that it will be with us for many weeks yet, so there will be ample time to get clarification.

Ms McLellan: I wish to respond to something you said at the beginning, although there are lawyers here from the Province of Quebec who could speak to this better than I. However, what we are about here is not assimilative in any way. This is a clear acknowledgement that we have two great legal traditions within our country. Unfortunately, for many years our federal law did not adequately reflect the presence of civil law concepts as they touched on private law issues in the provinces.

We are trying to acknowledge that the civil system in the Province of Quebec is a key component of that province's uniqueness. It is the only province in Canada that has a civil law system. Since this is an important part of what Canada is, we want to ensure that our federal statutes reflect civil law principles and concepts where it is relevant for them to do so.

I want to make it absolutely clear that this bill is the reverse of assimilation. For example, we have passed federal bankruptcy and insolvency legislation in the past that reflected common law principles only. One might argue that that was assimilative, in that we did not acknowledge principles such as surety and others on bankruptcy and insolvency as expressed in the Civil Code and the civil law.

We want this proposed legislation to reflect the principles and the concepts of both of our great legal traditions, where relevant. I hope that we are providing, in some small way, further roots for the civil law system in our country, acknowledging that that system stands on an equal footing with the common law system as far as the federal government is concerned in its legislation.

Senator Cools: I am happy that you have offered those words by way of consolation. I am curious. Will the provincial government then amend its civil laws and Civil Code to follow the set of principles you just outlined, including the acknowledgement of the greatness of the common law tradition, as well as the value of harmonizing? In other words, will your initiative be accompanied by an equivalent set of provincial amendments that will uphold the greatness of the common law tradition and the bijural nature of the country in Quebec civil law?

Ms McLellan: Keep in mind that we are dealing here with the private law of the common law provinces or the Province of Quebec. The private law is governed by the civil law, and therefore by the Civil Code, in the Province of Quebec, and by the common law in nine provinces and the territories. Quebec does not need to do anything. They have modernized their Civil Code, which was a monumental task. Other countries are trying to do that and have had to go back to the beginning. I met with the Minister of Justice from Slovakia, where they tried to modernize their Civil Code, but were so dissatisfied with the results that they

Je tenais à ce que vous sachiez que j'ai certaines inquiétudes à propos de ce projet de loi. Comme il s'agit d'un projet de loi complexe, je suis sûre que nous l'étudierons encore pendant de nombreuses semaines, donc nous aurons amplement le temps d'obtenir des éclaircissements.

Mme McLellan: J'aimerais répondre à une chose que vous avez dite au début, même si des avocats du Québec ici présents pourraient en parler mieux que moi. Cependant, ce projet de loi n'est absolument pas une tentative d'assimilation. Il s'agit d'une reconnaissance claire de l'existence de deux importantes traditions juridiques dans notre pays. Malheureusement, pendant de nombreuses années, notre droit fédéral n'a pas rendu compte de façon fidèle de la présence de notions propres au droit civil concernant les questions de droit privé dans les provinces.

Nous tâchons de reconnaître que le système civil au Québec est un élément clé du caractère unique de cette province. C'est la seule province du Canada qui applique le droit civil. Comme il s'agit d'un aspect important de l'identité du Canada, nous tenons à nous assurer que nos lois fédérales reflètent les principes et les notions de droit civil là où cela est pertinent.

Je tiens à bien préciser que ce projet de loi est le contraire de l'assimilation. Par exemple, nous avons adopté par le passé des lois fédérales sur la faillite et l'insolvabilité qui traduisent uniquement les principes de common law. Certains pourraient prétendre qu'il s'agissait d'assimilation, en ce sens qui nous n'avions pas reconnu l'existence de principes comme celui du droit des sûretés et d'autres en matière de faillite et d'insolvabilité exprimés dans le Code civil et le droit civil.

Nous voulons que ce projet de loi reflète les principes et les notions de nos deux grandes traditions juridiques, là où cela est pertinent. J'espère que nous permettons, grâce à cette modeste contribution, au système de droit civil de s'enraciner davantage dans notre pays, en reconnaissant que ce système est sur le même pied d'égalité que le système de common law en ce qui concerne la législation fédérale.

Le sénateur Cools: Je suis heureuse que vous nous ayez offert ces paroles de consolation. Une chose m'intrigue. Le gouvernement provincial devra-t-il alors modifier ses lois civiles et son Code civil pour suivre la série de principes que vous venez d'énoncer, entre autres reconnaître l'importance de la tradition de common law, ainsi que la valeur de l'harmonisation? Autrement dit, votre initiative sera-t-elle accompagnée d'une série équivalente de modifications provinciales qui reconnaîtront l'importance de la tradition de common law et le caractère bijuridique du pays dans le droit civil du Québec?

Mme McLellan: Il ne faut pas oublier qu'il s'agit ici du droit privé des provinces de common law ou de la province de Québec. Le droit privé est régi par le droit civil, et par conséquent par le Code civil, au Québec, et par la common law dans neuf provinces et dans les territoires. Il n'est pas nécessaire que le Québec fasse quoi que ce soit. Il a modernisé son Code civil, ce qui s'est avéré une tâche monumentale. D'autres pays tâchent de le faire et on dû recommencer à zéro. J'ai rencontré le ministre de la Justice de la Slovaquie, pays qui a voulu moderniser son Code civil mais qui a été tellement mécontent des résultats qu'il a recommencé le

began the process over again, based on advice of experts from Quebec and the federal Department of Justice who have participated in the experience here in Quebec and Canada.

It is absolutely important to understand our starting point. Private law rights and obligations are governed by the Civil Code in Quebec. The other nine provinces and the territories are governed by the common law. The federal government is making an effort to better acknowledge the Civil Code and civil law principles as they relate to private law in our federal laws. We have acknowledged the common law. As I have said, I think that too often our federal statutes have only reflected the language and principles of the common law. We are now saying that there is another system and we want it reflected here as well.

The Chairman: Senator Cools, since we are 10 minutes over time, I would encourage you to do as Senator Joyal has done and submit some written questions.

Senator Cools: No, I would prefer to talk to the minister. I am sure the minister can come here another time. Why do I have to come to committee at all then? I could write to the minister at any time and ask any number of questions.

The Chairman: I encourage you to do so.

Senator Cools: The whole point of being on a committee is to be able to dialogue and have a debate.

Ms McLellan: My officials are more than willing to stay. I have attempted to establish the broad parameters of what the government is attempting to achieve, why we are attempting to do this, and what we think is important about the project in which we are engaged. In terms of technicalities in relation to particular provisions and why we chose a certain word rather than another word, my officials, who have lived and breathed this, are the people to talk to because they are the experts in that area. If you want to talk about the broader policy issues and why the government views this as important, I am the person to talk to.

Senator Cools: We are very well aware of what we should talk to you about and what we can talk to the officials about. I am interested in some of the broader policy questions.

For example, you talk about "window on the world" in paragraph 4 of the preamble. Why would such a preamble be included with amendments to legislation? It would seem to me to be largely domestic.

Ms McLellan: Yes, in the sense that the federal legislation dealt with here has application only within Canada.

However, as I mentioned at the beginning of my remarks, one thing I have come to realize as I have gone around the world to various justice ministers' meetings is that we in Canada have an exceptional situation, where both systems live side by side and are vibrant and fully operational.

processus, en fonction de conseils de spécialistes du Québec et du ministère fédérale de la Justice qui ont participé à l'expérience ici au Québec et au Canada.

Il est absolument important que vous compreniez notre point de départ. Les droits et obligations prévus par le droit privé sont régis par le Code civil au Québec. Les neuf autres provinces et les territoires sont régis par la common law. Le gouvernement fédéral s'efforce de mieux reconnaître les principes du Code civil et du droit civil tels qu'ils se rapportent au droit privé dans nos lois fédérales. Nous avons reconnu les principes de common law. Comme je l'ai dit, je pense que trop souvent nos lois fédérales se sont contentées de refléter les notions et les principes de common law. Aujourd'hui, nous disons qu'il existe un autre système et nous tenons à ce que l'on en rende compte.

La présidente: Sénateur Cools, comme nous avons dépassé de dix minutes le temps qui nous est alloué, je vous encourage à suivre l'exemple du sénateur Joyal et à présenter certaines questions par écrit.

Le sénateur Cools: Non, je préfère parler à la ministre. Je suis sûr que la ministre peut revenir ici à un autre moment. Pourquoi devrais-je alors prendre la peine de venir assister à la réunion du comité? Je pourrais écrire à la ministre à n'importe quel moment et lui poser un certain nombre de questions.

La présidente: Je vous encourage à le faire.

Le sénateur Cools: La raison d'être d'un comité c'est de permettre le dialogue et d'encourager le débat.

Mme McLellan: Mes collaborateurs sont plus que disposés à rester. J'ai tâché de vous décrire les grandes lignes de ce que le gouvernement tâche d'accomplir, les raisons pour lesquelles nous avons pris cette initiative et les aspects du projet que nous avons entrepris, que nous jugeons importants. En ce qui concerne les aspects techniques de certaines dispositions et les raisons pour lesquelles nous avons préféré un mot plutôt qu'un autre, mes collaborateurs, qui ont travaillé sans relâche à ce projet de loi sont ceux à qui vous devriez parler car ils sont spécialistes dans ce domaine. Si vous voulez parler de questions plus générales de politique et des raisons pour lesquelles le gouvernement considère ce projet de loi important, je suis celle qui peut vous répondre.

Le sénateur Cools: Nous sommes tout à fait conscients des sujets dont nous devrions vous parler et de ceux dont nous pouvons parler à vos collaborateurs. Je m'intéresse à certaines des questions de politique plus générales.

Par exemple, vous parlez de «fenêtre sur le monde» au paragraphe 4 du préambule. Pourquoi un tel préambule fait-il partie des modifications apportées à la loi? Il me semble qu'il s'agit en grande partie d'application intérieure.

Mme McLellan: Oui, en ce sens que les lois fédérales dont on traite ici s'appliquent uniquement au Canada.

Cependant, comme je l'ai mentionné au début de mes remarques, je me suis rendu compte, lors de mes voyages un peu partout dans le monde pour assister à diverses réunions de ministres de la Justice, qu'au Canada nous vivons une situation exceptionnelle, où deux systèmes coexistent, sont vivants et entièrement opérationnels.

That gives us the ability to talk to lawyers and to understand. It is an amazing thing, Senator Cools, when you are sitting at a meeting of OAS or G-8 justice ministers and you are working on difficult issues surrounding the right of privacy, to have a lawyer or a policy person with you who is trained in both the civil law and the common-law system, is fluently bilingual — or trilingual, when we go to the OAS, in French, Spanish and English — and is able to understand the concerns.

I wish I could express this properly. They live this. This is their training. It is bred in their bones to understand how this other system works and its emanating influences. They also have within their souls the emanating influences of the common-law system. They can bring them together and talk and share and explain in ways that are truly remarkable. Many of us do not understand how important this is in bridging gaps and building bridges to other countries and working with them.

When you see these officials work — and I am not often there, as they work long after the ministers have had their photo opportunity and gone home — it is amazing what value they can add because they are trained in both systems and are able to work in more than one language, often in three.

I do not apologize for including that in the preamble to this bill. It is important to remind people that this is another blessing we share as Canadians that most other people in the world do not have.

Senator Cools: I thank you. I know a little about the civil law because I grew up in Quebec.

The Chairman: Senator Cools, the minister has been more than generous with her time. She has been here for an hour and a quarter, and was waiting quite a while for us to arrive.

Thank you very much for appearing before us.

Ms McLellan: It is my pleasure. It is always a pleasure to be here. I love our engagements and look forward to returning.

My officials will stay here and engage you further.

The Chairman: Have we any questions now of the officials?

[Translation]

Senator Nolin: I have begun looking through the French text. There are English and French versions of the Quebec Civil Code. In the English version, we find English neologisms to reflect corresponding French words. In the English version of Bill S-22, I find the word "resiliation". Does this word mean the same thing in both languages?

Mr. Vaclair: When we compare both versions of Bill S-22, on page 12a (2d), in the English version, we deal with the concept of "surrender of leases" whereas, in the French version, we deal with "rétrocession de baux."

Cela nous donne la possibilité de parler aux avocats et de comprendre. Il est remarquable, sénateur Cools, lorsque vous assistez à une réunion des ministres de la Justice de l'OEA ou du G-8 et que vous peinez sur des questions difficiles concernant le droit à la protection de la vie privée, d'être accompagné d'un avocat ou d'un responsable des politiques qui possède une formation à la fois en droit civil et en common law, qui est complètement bilingue — ou trilingue, car lorsque nous allons à l'OEA, les séances se déroulent en français, en espagnol et en anglais — qui est capable de comprendre les préoccupations exprimées.

J'aimerais pouvoir mieux l'exprimer. C'est leur quotidien. C'est leur formation. Ils ont un sens inné de la façon dont cet autre système fonctionne et des influences qui en émanent. Ils ont également un sens inné des influences qui émanent du système de la common law. Ils arrivent à aborder ces deux systèmes, à en parler et à les expliquer de façon vraiment remarquable. Beaucoup d'entre nous ne comprenons pas à quel point cela est important pour combler des lacunes et établir un rapprochement avec d'autres pays et travailler en collaboration avec eux.

Lorsque vous voyez ces personnes à l'oeuvre — et je ne suis souvent pas là, puisqu'ils travaillent bien longtemps après que les ministres se soient fait photographier et soient rentrés chez eux — leur apport est une valeur inestimable car ils sont formés aux deux systèmes et sont capables de travailler dans plus d'une langue, souvent dans trois langues.

Je ne m'excuse pas d'avoir inclus cela dans le préambule du projet de loi. Il est important de rappeler aux gens que c'est un autre avantage que nous possédons comme Canadiens et dont sont privés la plupart des autres gens du monde.

Le sénateur Cools: Je vous remercie. Je m'y connais un peu en droit civil parce que j'ai grandi au Québec.

La présidente: Sénateur Cools, la ministre s'est montrée plus que généreuse et nous a accordé beaucoup de temps. Il y a une heure et quart qu'elle est ici, et elle nous a attendus assez longtemps avant que nous arrivions.

Je vous remercie beaucoup d'avoir comparu devant nous.

Mme McLellan: Je vous en prie. Je suis toujours heureuse d'être ici. J'aime beaucoup vous rencontrer et j'espère revenir.

Mes collaborateurs vont rester ici pour répondre aux autres questions que vous pourriez avoir.

La présidente: Avons-nous des questions pour les collaborateurs de la ministre?

[Français]

Le sénateur Nolin: J'ai commencé à glaner le texte français. Le Code civil du Québec existe en versions anglaise et française. Dans la version anglaise, nous retrouvons des néologismes anglais pour refléter les mots français correspondants. Dans la version anglaise du projet de loi S-22, je retrouve le mot «resiliation». Ce mot signifie-t-il la même chose dans les deux langues?

M. Vaclair: Lorsque nous comparons les deux versions dans le projet de loi S-22, à la page 12a (2d), dans la version anglaise, nous traitons du concept de «surrender of leases» alors que, dans la version française, nous traitons de «rétrocession de baux».

First we note that from the civil law point of view, neither of these terms corresponds to a known institution or concept. The concept of “surrender,” in the English version, reflects the influence of common law whereas the concept of “rétrocession,” in the French version, does not reflect the intent of the text. Thus, we must seek out an adequate concept for the purposes of civil law. The concepts of “resiliation” in English and “résiliation” in French are appropriate to a civil law context. Thus you have common law in English for “surrender” and civil law in English for “resiliation”. You also find the term “résiliation,” which was added for the purposes of civil law in French and the term “résignation,” which was also added for the purposes of French-language common law. Thus we have covered four audiences: civil law in English and in French, and common law, present in the English version and added to the French version.

After this illustration, the answer to your questions is: yes, “résiliation,” or “resiliation,” is meant for anglophone civil law in the English version.

Senator Nolin: I took an example at random, but I presume that if I looked more closely at the text, I would find others. Have you applied this formula to the four legal communities?

Mr. Bisson: Yes, to the four legal communities.

Senator Nolin: Will this procedure that you applied also apply to the entire harmonization program?

Mr. Bisson: Yes.

Mr. Dion: The intent is to allow all Canadians, in all provinces or territories, to understand, in either official language, what the federal law says on the matter. Thus, a civil law practitioner, or an anglophone resident of Quebec, can find their way around federal legislation, just as a British Columbia francophone will find common law notions in French in the federal texts where they apply.

[English]

Senator Andreychuk: I have a follow-up question. When you use the term “résiliation,” is there such a word in English? In other words, can I find it in a dictionary?

You can always find another group of words to get close to a concept, but it would be difficult to find the actual words if they are not used.

Senator Fraser: I think that word exists in the English version as well.

Senator Andreychuk: That is what I want to know. You would then try to find the identical or approximate word to the French?

Mr. Vaclair: We try to find the appropriate word. We try not to be approximate if possible.

Nous constatons en premier lieu que, du point de vue du droit civil, ni l'un ni l'autre de ces termes ne correspond à des institutions ou des concepts connus. Le concept de «surrender», dans la version anglaise, reflète l'influence de la common law alors que le concept de «rétrocession», dans la version française, ne reflète pas l'intention visée par le texte. Nous devons donc rechercher le concept adéquat pour les fins du droit civil. Le concepts «resiliation» en anglais et «résiliation» en français sont appropriés dans un contexte de droit civil. Vous avez donc la common law en anglais pour «surrender» et le droit civil en anglais pour «resiliation». Vous retrouvez également le terme «résiliation», qui est ajouté pour les fins du droit civil en français et le terme «résignation», qui est aussi ajouté pour les fins de la common law d'expression française. Nous couvrons donc les quatre auditoires: le droit civil en anglais et en français et la common law, présente dans la version anglaise et ajoutée dans la version française.

Après cette illustration, la réponse à votre question est: oui, la «résiliation», «resiliation», vise le droit civil d'expression anglaise dans la version anglaise.

Le sénateur Nolin: J'ai pris un exemple au hasard, mais je présume que si je m'arrêtais un peu plus longtemps au texte, j'en trouverais d'autres. Avez-vous appliqué cette recette aux quatre communautés juridiques?

M. Bisson: Oui, aux quatre communautés juridiques.

Le sénateur Nolin: Cela a été votre façon de prodéder et il en sera de même pour tout le programme d'harmonisation?

M. Bisson: Oui.

M. Dion: L'objectif est que tout Canadien, dans quelque province ou territoire qu'il se trouve, puisse comprendre, dans l'une ou l'autre des deux langues officielles, ce que la loi fédérale dit à ce sujet. Donc le civiliste, ou résident du Québec de langue anglaise, pourra s'y retrouver dans la législation fédérale, tout comme le francophone de la Colombie-Britannique retrouvera des notions de common law en français dans les textes fédéraux où cela s'applique.

[Traduction]

Le sénateur Andreychuk: J'ai une question du même ordre. Lorsque vous utilisez le terme «résiliation», existe-t-il un mot équivalent en anglais? Autrement dit, puis-je trouver cette expression dans un dictionnaire?

Il est toujours possible de trouver un autre groupe de mots pour se rapprocher d'une notion, mais il semblerait difficile de trouver les mots en tant que tels s'ils ne sont pas utilisés.

Le sénateur Fraser: Je pense que ce mot existe dans la version anglaise également.

Le sénateur Andreychuk: C'est ce que je veux savoir. Vous essayeriez alors de trouver le mot identique ou approximatif qui correspondrait au mot français?

M. Vaclair: Nous tâcherions de trouver le mot approprié. Nous tâchons d'éviter l'approximation, si possible.

We do use other techniques. There is a technique we refer to as a "simple double," meaning that we have the four audiences, French and English common law, and French and English civil law, as I mentioned earlier, reflected in the text.

We have other techniques where we try to use a neutral term that would apply and have a meaning for civil law and common law in both official languages. The techniques may vary, depending on what is available from the standpoint of legal concepts and terminology.

As the minister stated, we have some interpretation rules that will help common law and civil law practitioners find their way into this new way of rendering federal legislation.

The Chairman: Are the interpretation rules included here?

Mr. Vaclair: Yes.

The Chairman: Have you added definitions? You are certainly coming up with words that I have not heard before.

Senator Andreychuk: I was concerned that the creativity is within the body of the law and within the existing language base of both French and English. Your answer is yes?

Mr. Vaclair: Yes, absolutely.

Mr. Dion: It would be fair to say that except where there is a reason not to do so, we have essentially aspired to the English version of the Civil Code, as imperfect as it might be according to some. However, this is still one of the best sources that we have.

Senator Nolin: It should be made known to our colleagues who are not from Quebec that Quebec lawyers are used to this. The English versions of our French laws are not in perfect English.

The Chairman: You are accustomed to interpreting.

Senator Nolin: English-speaking lawyers who practise in Quebec will tell you that there are some words that they use only in Quebec courts. Those words are not used anywhere else in the world.

Senator Fraser: That is the point I wanted to make. There is an English version of the Civil Code.

Senator Nolin: Yes.

Senator Beaudoin: I should like to return to the question raised by Senator Pearson. I think you will probably respond either yes or no. It concerns the fourth "whereas", which states:

WHEREAS the full development of our two major legal traditions gives Canadians a window on the world and facilitates exchanges with the vast majority of other countries;

I like that very, very much.

Nous utilisons aussi d'autres techniques. Il y a la technique du «double simple» qui signifie que nous avons les quatre auditoires, la version française et anglaise de la common Law, la version française et anglaise du droit civil, comme je l'ai mentionné plus tôt, dont le texte rend compte.

Nous avons d'autres techniques où nous tâchons d'utiliser un terme neutre qui s'appliquerait et qui aurait un sens tant au niveau du droit civil que de la Common Law dans les deux langues officielles. Les techniques varient, selon ce qui existe au niveau des notions et de la terminologie juridique.

Comme la ministre l'a dit, nous avons des règles d'interprétation qui permettront aux spécialistes de la common law et du droit civil de s'y retrouver dans cette nouvelle façon d'élaborer des lois fédérales.

La présidente: Les règles d'interprétation y sont-elles incorporées?

M. Vaclair: Oui.

La présidente: Avez-vous ajouté des définitions? Vous nous citez des mots que je ne connais pas.

Le sénateur Andreychuk: Je me préoccupe de la créativité qui semble imprégner le texte de la loi ainsi que des bases linguistiques du français ainsi que de l'anglais. Vous dites que la réponse est oui?

M. Vaclair: Oui, absolument.

M. Dion: Il serait juste de dire que, sauf s'il existe une raison pour l'éviter, nous nous sommes inspirés de la version anglaise du Code civil, aussi imparfaite qu'elle soit, aux dires de certains. Cependant, elle demeure une des meilleures sources disponibles.

Le sénateur Nolin: Il serait bon d'expliquer à nos collègues qui ne sont pas du Québec que les avocats québécois en ont l'habitude. Les versions anglaises de nos lois rédigées en français ne sont pas reproduites dans un anglais impeccable.

La présidente: Vous avez l'habitude de faire de l'interprétation.

Le sénateur Nolin: Les avocats anglophones qui exercent la profession au Québec vous diront qu'il y a certains termes qu'ils n'utilisent que devant les tribunaux québécois. Ces termes ne sont utilisés nulle part ailleurs dans le monde.

Le sénateur Fraser: C'est ce que je voulais dire. Il y a une version anglaise du Code civil.

Le sénateur Nolin: Oui.

Le sénateur Beaudoin: J'aimerais revenir sur la question soulevée par le sénateur Pearson. Je crois que la réponse est assez simple. Il s'agit du quatrième «attendu que», qui dit:

QUE le plein épanouissement de nos deux grandes traditions juridiques ouvre aux Canadiens une fenêtre sur le monde et facilite les échanges avec la grande majorité des autres pays;

Cela me plaît beaucoup.

[Translation]

I always say that we have a great advantage in having two sounding boards in Canada: one in the anglophone world and the other the francophone world. This is not only a linguistic advantage but also one for the legal profession because we have both a Civil Code and common law. I do not know whether this is unique, but it is certainly very rare.

When you drafted the fourth paragraph, were you thinking of, or were guided, by the issue of implementation of treaties? In Canada, the federal government can sign a treaty, but in order to implement it, it must respect the balance of powers. In Quebec, the civil tradition is prevalent and in other provinces common law prevails. This is very important when drafting a treaty about labour rights, because we know very well that civil law plays a great role in this area. Is that what you wanted to preserve in the fourth whereas? I imagine that you will probably come back to the issue of treaties.

Mr. Dion: What we had uppermost in our minds was globalization and the fact that two legal traditions exist in Canada. Canada is in a very favourable position to deal with 80 per cent of the countries in the world that practice civil law, common law, or both. This represents more than 65 per cent of the world population, a substantial factor. We had this very favourable situation for Canada in mind, especially during this time of globalization and growth in communications. Think of South America, Latin America and Europe where the existence of civil law and common law is a true advantage.

Mr. DeMontigny: The aim is to facilitate exchanges in trade, culture and other sectors. This has an impact on treaties. Nonetheless, in provincial jurisdictions, the laws governing implementation are provincial. This will not really affect Parliament, except, once again, in cases where it must be ensured that applicable federal legislation has taken both traditions into account.

Senator Beaudoin: However, this favours the Civil Code and common law internationally. This is quite the contrary to assimilation. This gives a higher profile to our dual Canadian system.

Mr. DeMontigny: Yes.

Senator Beaudoin: Therefore, this is an improvement.

[English]

The Chairman: We are unique. I suggest that if we have any further questions of the officials, we can certainly have them back. Quite frankly, we have exhausted our list of witnesses. There has been so much input into this bill that when we contacted potential witnesses, we were told, "We agree with the bill." If anyone can come up with further witnesses, let us have the names before the end of the week.

Senator Joyal: Since our witnesses are still here, would it be possible to get the following from them?

[Français]

Je dis toujours que nous avons l'immense avantage d'avoir deux caisses de résonance au Canada: une dans le monde anglophone et l'autre dans le monde francophone. Cet avantage concerne non seulement la langue mais le monde juridique puisque nous disposons du Code civil et de la common law. J'ignore si c'est unique, mais c'est sûrement très rare.

Lorsque vous avez rédigé ce quatrième paragraphe, aviez-vous en tête ou étiez-vous guidé par la question de la mise en œuvre — «implementation of treaties»? Au Canada, le gouvernement fédéral peut conclure un traité, cependant, pour le mettre en œuvre, il faut suivre le partage des pouvoirs. Au Québec, c'est la tradition civiliste qui prédomine et dans les autres provinces, c'est la tradition du common law. Cela compte beaucoup si nous rédigeons un traité en droit du travail, car nous savons fort bien que les lois civiles sont importantes dans ce domaine. Est-ce cela que vous vouliez préserver dans ce quatrième attendu? J'imagine que vous allez revenir peut-être sur la question des traités.

M. Dion: Nous avions d'abord en tête la mondialisation et le fait de l'existence de ces deux traditions juridiques au Canada. Le Canada se retrouve dans une position très avantageuse pour traiter avec 80 p. 100 des pays du monde qui ont le droit civil, la common law, ou les deux. Ce pourcentage représente plus de 65 p. 100 de la population mondiale, ce qui est considérable. Nous gardions en tête cette situation très avantageuse dans laquelle se trouve le Canada, surtout en cette époque de mondialisation où les échanges se multiplient. Pensons à l'Amérique du Sud, l'Amérique latine et l'Europe où l'existence du droit civil et de la common law représente un avantage réel.

M. DeMontigny: L'objectif consiste à faciliter les échanges commerciaux, culturels et autres. Cela a eu un effet incident sur les traités. Il n'en demeure pas moins que dans les compétences provinciales, les lois de mise en œuvre seront provinciales. Cela n'affectera donc pas vraiment le Parlement à cet égard, sauf pour ce qui est, encore une fois, de s'assurer que la législation fédérale applicable tienne compte des deux traditions.

Le sénateur Beaudoin: Sauf que cela favorise le Code civil et la common law sur le plan international. Loin d'être un domaine d'assimilation, c'est exactement l'inverse. Cela donne plus de visibilité aux deux systèmes que nous avons au Canada.

M. DeMontigny: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Donc cela améliore les choses.

[Traduction]

La présidente: Nous sommes uniques. Si nous avons d'autres questions à poser aux fonctionnaires, nous pourrions les inviter à revenir. Il ne nous reste plus de témoins. Si nombreux furent les intervenants dans la rédaction de ce projet de loi que, lorsque nous avons communiqué avec des témoins possibles, on nous a répondu, «Nous sommes d'accord avec le projet de loi». Si vous pensez à d'autres témoins, nous vous demandons de nous en communiquer les noms avant la fin de la semaine.

Le sénateur Joyal: Puisque les témoins sont encore ici, pourrions-nous leur demander de nous faire parvenir le documents suivants?

[Translation]

You have studied three chapters of the Civil Code, goods, securities and civil liability. What do you intend to do with the seven remaining chapters of the Civil Code? What program have you planned for the seven, eight or nine coming years? It would be important to know that.

[English]

The Chairman: When the minister was here, she first spoke of this being a nine-year process.

Senator Joyal: I should like to know about the other chapters. That would be helpful to all of us.

[Translation]

Mr. Bisson: We are currently harmonizing the entirety of federal law with all the books of the Civil Code. At the same time, we are harmonizing laws and by-laws. Moreover, we are working on the first group of laws, and there are 49 of them, contained in Bill S-22. We will finish the work already started on all the books of the Civil Code. Then, regarding new laws, a third of our troops will be working on fiscal legislation.

We will be opening other areas, one of them being intellectual property, which is a priority. Finalizing bankruptcy is also a priority. That will contribute to a better positioning for us in the context of international agreements.

We have to review our legislation in the area of bills of exchange and business corporations. We will establish framework legislation allowing us to negotiate international bijural conventions more efficaciously. We want to avoid dealing again with 22 departments to push a bill forward. We will target our interventions. We also have identified the areas of agri-food and environment. Henceforth, we shall proceed in this manner.

[English]

The Chairman: Thank you very much for coming. We may well be calling you back later.

Senators, we will now turn our attention to Bill C-445 and Bill C-473. Together, these bills affect 13 ridings in Canada.

We have with us once again Mr. Jean-Pierre Kingsley, the Chief Electoral Officer of Canada, accompanied by Herschell Sax, Senior Policy Adviser.

Tomorrow we will begin consideration of these two bills. We have asked the members of Parliament affected by these changes to appear before us to answer any questions we may have. Unfortunately, not all will be able to come. However, I suspect that the ones in whom we may be most interested will come. I will announce at the end of the meeting those who have indicated their intention to attend.

Mr. Kingsley, now is the time to voice your opinion on these two bills.

[Français]

Vous avez étudié trois chapitres du Code civil, les biens et sûreté et la responsabilité civile. Quel est votre agenda quant aux sept autres chapitres demeurant du Code civil? Quel sera, en définitive, votre programme, pour les sept, huit ou neuf prochaines années? Il serait important de savoir cela.

[Traduction]

La présidente: La ministre a dit qu'il s'agissait d'un processus qui allait durer neuf ans.

Le sénateur Joyal: J'aimerais savoir ce qu'il en est des autres chapitres. Cela serait utile à nous tous.

[Français]

M. Bisson: Nous travaillons actuellement à l'harmonisation des lois fédérales dans leur entièreté avec tous les livres du Code civil. Nous travaillons aussi simultanément à l'harmonisation des lois et des règlements. En plus, nous travaillons sur le premier groupe de lois, au nombre de 49, contenues dans le projet de loi S-22. Nous compléterons le travail déjà amorcé en ce qui concerne tous les livres du Code civil. Par la suite, en ce qui concerne les nouvelles lois, le tiers des troupes travailleront dans la législation fiscale.

Nous ouvrirons d'autres domaines, dont celui de la propriété intellectuelle, qui est prioritaire. Compléter la faillite est aussi prioritaire. Cela contribuera à mieux nous positionner dans le cadre d'accords internationaux.

Nous devons revoir nos lois dans le domaine des lettres de change et des sociétés par actions. Nous établirons des lois-cadre qui nous permettront de négocier plus efficacement des conventions internationales bijuridiques. Nous voulons éviter de traiter de nouveau avec 22 ministères pour faire avancer un projet de loi. Nous ciblerons nos interventions. Nous avons identifié les domaines de l'agroalimentaire et de l'environnement également. Nous procéderons de cette façon dorénavant.

[Traduction]

La présidente: Merci beaucoup d'être venus. Nous allons peut-être vous convoquer à nouveau.

Sénateurs, nous allons maintenant examiner les projets de loi C-445 et C-473. Ces deux projets de loi ont une incidence sur 13 circonscriptions au Canada.

Nous accueillons encore une fois M. Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections, Élections Canada, accompagné de Herschell Sax, conseiller principal en politique.

Demain, nous allons commencer l'examen de ces deux projets de loi. Nous avons demandé aux députés visés par ces changements de comparaître devant le comité afin de répondre à nos questions. Malheureusement, certains ne pourront pas se présenter. Cependant, j'imagine que ceux qui nous intéressent le plus viendront. À la fin de la réunion, je vous donnerai la liste de ceux qui se sont dits disposés à comparaître.

Monsieur Kingsley, vous avez maintenant l'occasion d'exprimer votre point de vue au sujet de ces deux projets de loi.

Mr. Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer, Elections Canada: Honourable senators, it is always a pleasure to appear before this committee.

Instead of rereading the statement that I tabled more than a year ago on similar bills, we are just re-circulating it in the official language of a senator's choice.

I also brought with me, in case it was needed, a copy of my letter to you of June 7 dealing with electronic voting. It is not directly related to this and I do not want to deflect from the intention of the meeting, but if all members have not received a copy, I have copies here and I can answer questions.

The Chairman: Those have been circulated.

Mr. Kingsley: The essential points that I made in the previous presentation are as follows. First, it is not too late for name changes. Second, there is a commission on geographic names in Canada that reviewed and pronounced on all 301 names.

The Chairman: Those are the present names?

Mr. Kingsley: Right. It also includes the names that preceded the 44 that were previously changed. That commission had recommended that compound designations not exceed three geographic names. That has been put aside and it is now up to Parliament to make that determination.

The one essential feature that I must bring to your attention is the fact that everything is computerized now at Elections Canada, except the act of voting, on which I wrote to you last week. Our computer program allows for 50 characters. That limit includes blanks, hyphens and dashes. One of the names before you today has 53 characters; that is Verdun—Saint-Henri—Saint-Paul—Pointe Saint-Charles.

We have a solution for this. We change the dash to a hyphen. That is not entirely in keeping with respecting the norms; however, the cost to rewrite the computer programs is a half-million dollars. Some programs deal with geography and other programs contain the permanent lists of electors, which include the names of ridings. All software programs that contain the riding names are limited to 50 characters.

We determined 50 characters at the time by looking at the average name length then, which was about 35 characters. We thought that 50 would not pose a problem.

[Translation]

Of course, it is up to the committee to make the decision it wants and I will be very pleased to answer any questions you would have for me.

[English]

The Chairman: In Verdun—Saint-Henri—Saint-Paul—Pointe Saint-Charles, if you take out the hyphens and surrounding spaces, replaced by three apostrophes, you save six spaces.

M. Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections, Élections Canada: Honorables sénateurs, je suis toujours ravi de comparaître devant votre comité.

Plutôt que de faire la relecture d'une déclaration que j'ai déposée il y a plus d'un an au sujet de projets de loi semblables, nous allons tout simplement redistribuer les documents dans la langue officielle de votre choix.

Je traîne aussi avec moi, au cas où on en aurait besoin, un exemplaire de la lettre du 7 juin que je vous ai envoyée concernant le vote électronique. Il n'y a pas de lien direct avec le sujet qui nous occupe et je ne veux pas nous distraire du but premier de la réunion, mais si tous les députés n'en ont pas reçu un exemplaire, j'en ai ici et je puis répondre aux questions.

La présidente: On les a distribués.

M. Kingsley: Voici l'essentiel de ma prestation précédente: tout d'abord, il n'est pas trop tard pour changer les noms. Deuxièmement, il y a une commission sur la toponymie du Canada qui a passé en revue les 301 noms et s'est prononcée à leur sujet.

La présidente: Il s'agit des noms actuels?

M. Kingsley: Oui. Cela comprend aussi les noms qui ont précédé les 44 qui ont été changés précédemment. La commission a recommandé de ne pas employer plus de trois désignations toponymiques. Cela a été mis de côté et il revient maintenant au Parlement de prendre cette décision.

La chose essentielle que je dois vous signaler c'est que tout, à Élections Canada, est désormais informatisé sauf le geste même de voter; je vous ai fait parvenir une lettre à ce sujet la semaine dernière. Notre programme permet l'emploi de 50 caractères. Cela comprend les espaces, les traits d'union et les tirets. Un des noms que vous avez devant vous aujourd'hui contient 53 caractères; il s'agit de Verdun—Saint-Henri—Saint-Paul—Pointe-Saint-Charles.

Nous avons une solution à ce problème. Nous transformons le tiret en trait d'union. Ce n'est pas tout à fait conforme aux normes; cependant, il en coûterait un demi-million de dollars pour changer le programme de l'ordinateur. Certains programmes concernent la géographie tandis que d'autres contiennent les listes permanentes d'électeurs, y compris les noms des circonscriptions. Tous les logiciels contenant les noms des circonscriptions se limitent à 50 caractères.

Nous avons choisi 50 caractères, à l'époque, en nous fondant sur la moyenne du nombre des caractères qui étaient alors de 35 environ. Nous avons cru que 50 caractères ne feraient pas problème.

[Français]

Évidemment, il revient au comité de prendre la décision qu'il veut, et il me fera grand plaisir de répondre aux questions que vous voudrez bien me poser.

[Traduction]

La présidente: Dans le cas de Verdun—Saint-Henri—Saint-Paul—Pointe Saint-Charles, si vous remplacez les tirets et l'espace par trois apostrophes, vous économisez six espaces.

Mr. Kingsley: We have our solution by replacing the dashes with hyphens.

The Chairman: Will we require an amendment to do so?

Mr. Kingsley: No. You do not need to amend the bill before you. We can handle this administratively within Elections Canada. It is straightforward. I am just telling you our administrative solution on this issue.

Senator Fraser: You have answered my question about dashes and spaces versus hyphens and no spaces.

As a senator, I am reluctant to interfere in something that is so clearly in the purview of the House of Commons as the names of ridings. I do not have to run for election. Fortunately, I do not live in one of these ridings.

Have you appeared before a committee of the other place to explain not only the 50-character limit, but also some of the material that was included in your submission about a year ago on the commission's guidelines? For example, they suggested that district names comprising four or more geographical names should be avoided. Have you made that point to them?

Mr. Kingsley: Yes, I have.

Senator Nolin: That is why he must come here.

Mr. Kingsley: I have written and spoken to the Chair. These comments have been made before.

To complete the picture for you, at the next redistribution, I intend to ensure that every sitting MP appreciates that the time to revise a riding name is when the House committee is looking at it and sending its view to the provincial commissions. In my view, the commissions should be making the absolutely final decisions, as they do on the limits. That riding name would then abide until the next redistribution.

That would allow sitting MPs an opportunity to influence the commissions to change the names. The geographic names are important. We must take this body that Canada has set up to ensure consistency in the naming of ridings into account. That is what I will be striving to do, namely, to avoid this perceived necessity.

Senator Andreychuk: If it is in the hands of the commission, would that also address the concerns about which I have received letters; namely, that members of Parliament did not consult their own constituencies, be it their riding associations or members at large?

Mr. Kingsley: The answer is yes, but it is also important to remember that during the last redistribution, there was before the House, and particularly before the Senate, a bill that would have done away with the exercise. That bill did not pass, although it was expected to, and I suspect that it dampened the ardour of

M. Kingsley: Nous l'avons réglé à notre façon en remplaçant les tirets par des traits d'union.

La présidente: Aurons-nous besoin d'un amendement pour faire cela?

M. Kingsley: Non. Vous n'avez pas besoin de modifier le projet de loi à l'étude. Nous pouvons régler le problème au niveau administratif à Élections Canada. C'est une solution simple. Il s'agit de la solution administrative que nous avons choisie pour régler ce problème.

Le sénateur Fraser: Vous avez répondu à ma question à propos des tirets et des espaces versus les traits d'union et l'absence d'espaces.

En ma qualité de sénateur, j'hésite à intervenir dans un domaine qui est on ne plus clairement du ressort de la Chambre des communes, c'est-à-dire le nom à donner aux circonscriptions. Je n'ai pas à me faire élire. Heureusement, je ne vis pas dans une de ces circonscriptions.

Avez-vous comparu devant un comité de l'autre endroit pour donner des explications concernant non seulement la limite des 50 caractères, mais aussi concernant certains détails qui figuraient dans votre document, il y a environ un an, sur les directives de la commission? Par exemple, qu'on devrait éviter les noms de circonscriptions comprenant quatre noms toponymiques ou plus. Vous leur avez bien expliqué cela?

M. Kingsley: Oui, en effet.

Le sénateur Nolin: C'est pour cela qu'il doit se retrouver devant nous.

M. Kingsley: J'ai envoyé une lettre au président et je lui ai parlé. Ces précisions ont déjà été données auparavant.

Pour lécher le tableau, lors du prochain remaniement électoral, j'entends m'assurer que tout député en poste comprendra bien que le moment de revoir le nom d'une circonscription est lorsque le comité de la Chambre étudie la question et saisit les commissions provinciales de ses idées. À mon avis, les commissions devraient prendre les décisions finales, comme elles le font pour les limites. Le nom de la circonscription ne changerait plus jusqu'au prochain redécoupage.

Cela donnerait aux députés en poste l'occasion d'influencer les commissions lors d'un changement de nom. La toponymie a son importance. Nous devons nous servir de cet organisme, créé par le Canada, afin d'assurer une certaine logique toponymique dans les circonscriptions. Voilà donc ce que j'essaierai de faire, c'est-à-dire éviter cette perception d'une nécessité.

Le sénateur Andreychuk: Si la commission en est responsable, cela réglerait-il les problèmes qui sont soulevés dans les lettres qui me sont adressées, c'est-à-dire, le fait que les députés ne consultent pas leurs circonscriptions, qu'ils s'agissent de leurs associations de comté ou de leurs électeurs?

M. Kingsley: La réponse est oui, mais il faut aussi se rappeler que, lors du dernier remaniement électoral, la Chambre des communes ainsi que le Sénat ont été saisis d'un projet de loi qui aurait éliminé ce processus. Ce projet de loi n'a pas été approuvé, malgré les attentes dans ce sens, et j'ai l'impression que cela a

many people, including members of Parliament, for interesting themselves in the prospect of redistribution. It certainly had some impact, because we have heard more of that kind of complaint.

The Chairman: The public does appear before the commission, because I have done so myself and unsuccessfully argued a name change.

Senator Beaudoin: I always thought that the question of the spelling or the designation —

[Translation]

The designation of a riding must rest on history and geography. I am always scandalized when I see that that is not the case in a good number of ridings. Are history and geography criteria that the county or the riding must respect before anything else that has nothing to do with it? Maybe that is asking too much, but a country is based on its history and geography.

Mr. Kingsley: You are right. The Commission in charge of geographic names is also very mindful of this need to reflect history. Actually, many place names are based on history. The commissioners, in their recommendations, are conscious of the fact that the names must also reflect history. The problem arises when you try to do too much. By trying to incorporate more information, there is never an end to it. We are sensitive to the country's history and that is what we want to reflect in the names we choose.

Senator Beaudoin: When we want to change a name, do we inherit the burden of proof?

Mr. Kingsley: This determination is entirely yours and not mine. That is why you have this bill before you.

Senator Beaudoin: In other words, if we want to change the name of a riding based on geography, we must establish that geographically, the name is not correct. If we want to change the name of a riding based on history, for example, Laurier or Cartier, which are historical names, I can understand that, except that at some point we add or decrease the number of votes. Does the fundamental principle not remain history and geography?

Mr. Kingsley: It is a principle that should remain.

Senator Nolin: As for the length of the name, administratively speaking, without needing an amendment, will you be able to compress Verdun and company without this misrepresenting Parliament's decision?

Mr. Kingsley: Yes.

Senator Nolin: The system being what it is, if the commission were the body everyone had to address, including those members who want to change the name of their riding, maybe that would solve some of the concerns Senator Beaudoin and others have raised.

Parliament being sovereign, we must find a way to settle all that. We should ask that the Geographic Names Commission or its representative together with the Chief Electoral Officer be

refroidi l'ardeur d'un bon nombre de personnes, dont les députés, qui se seraient intéressés à la possibilité d'un remaniement. Manifestement cela a eu un effet, parce que nous avons reçu un plus grand nombre de plaintes de cette nature.

La présidente: En effet, la commission tient des audiences publiques, j'y ai déjà assisté moi-même pour donner des raisons en faveur d'un changement de nom, sans succès.

Le sénateur Beaudoin: J'ai toujours pensé que la question de la désignation...

[Français]

La désignation d'un comté doit reposer sur l'histoire et la géographie. Je suis toujours scandalisé lorsque je constate que ce n'est pas le cas dans bon nombre de comtés. L'histoire et la géographie sont-ils des critères que le comté ou la circonscription doit respecter avant tout autre n'ayant rien à voir avec cela? Peut-être est-ce trop demander, mais un pays se fonde sur son histoire et sa géographie.

M. Kingsley: Vous avez raison. La commission chargée de la toponymie est aussi empreinte de ce besoin de refléter l'histoire. D'ailleurs, plusieurs endroits sont nommés en fonction de l'histoire. Les commissaires, dans leurs recommandations, sont conscients du fait que les noms doivent refléter l'histoire aussi. La difficulté survient lorsque nous essayons d'en faire trop. À force d'incorporer davantage d'informations, nous n'en finissons plus. Nous sommes sensibilisés à l'histoire du pays et c'est ce que nous voulons refléter dans les noms choisis.

Le sénateur Beaudoin: Quand nous voulons modifier un nom, nous héritons du fardeau de la preuve pour changer le nom?

M. Kingsley: Cette détermination est entièrement la vôtre et non pas la mienne. C'est la raison du projet de loi devant vous.

Le sénateur Beaudoin: Autrement dit, si nous voulons changer le nom d'un comté en nous basant sur la géographie, nous devons établir que géographiquement le nom n'est pas correct. Si nous voulons changer le nom d'un comté qui serait basé sur l'histoire, par exemple, Laurier ou Cartier, lesquels sont des noms historiques, je peux comprendre cela, sauf qu'à un moment donné, nous ajoutons ou réduisons le nombre de votes. Le principe fondamental ne demeure-t-il pas l'histoire et la géographie?

M. Kingsley: C'est un principe qui devrait demeurer.

Le sénateur Nolin: Quant à la longueur du nom, sur le plan administratif, sans nécessité d'un amendement, vous serez capable de compresser Verdun et compagnie sans que cela ne dénature la décision du Parlement?

M. Kingsley: Oui.

Le sénateur Nolin: Le système étant ce qu'il est, si la commission était l'instance à laquelle devrait s'adresser tout le monde, incluant les députés qui veulent changer les noms de leur circonscription électorale, peut-être que cela réglerait certaines des préoccupations que le sénateur Beaudoin et d'autres ont soulevées.

Le Parlement étant souverain, nous devons trouver une façon d'arrimer tout cela. Nous devrions demander à ce que la Commission de toponymie, ou son représentant, avec le directeur

consulted to inform us as to whether they support, or not, one change or another. That might influence Parliament's decision.

Now, the Ontario ridings use the same boundaries as the federal ridings.

Mr. Kingsley: That is it.

Senator Nolin: The major neighbourhoods in Toronto also use the same geography as the federal and provincial ridings.

Mr. Kingsley: I have heard that.

Senator Nolin: As there is already harmonization between you and those who implement electoral legislation, with all that means federally as well as provincially, is there not a need then also to harmonize this work with the parliamentarians of those ridings who are important players in this system?

Mr. Kingsley: During the next redistribution attempt, in Ontario in particular, it will be important for the commission to be sensitive to the representations Ontario politicians may make and listen to their point of view and make a determination based on their federal mandate. Listening to those people will not cost anything. I will organize awareness sessions before the redistribution begins with the commissions. My intention is to meet here, in Ottawa, with the members of the commission, who are judges, to explain exactly the working of the commissions and what their mandates will be.

To come back to your other idea, on the heels of the next exercise, name changes, in Ontario or elsewhere, although it does have a double impact in Ontario, should be formally approved.

Senator Nolin: A kind of certification?

Mr. Kingsley: Exactly, through this commission, which made the effort to review the 301 names initially and pronounced in favour of those 301 names. To see if the addition respects the standards. I have already shared a whole series of standards with the committee. It is important for us to respect the work of these commissions in so far as the parliamentarians believe it is important to respect it. It is possible to accommodate both these things and my objective is to make the commissions aware of these needs.

Senator Nolin: Unfortunately, we often get these bills at the last minute and they are introduced in the House of Commons pretty well in the same way also. It is often the result of a "negotiation."

In some cases, there has been a vast consultation. A Quebec MP used the householder to poll the electorate. A member in the Ottawa area also undertook a broad consultation but others did nothing.

I got a lot of mail from people in one of those ridings telling me they had found out about the name change in the newspaper. They do not accept not having been consulted and wonder why they were not.

général des élections soient consultés pour nous informer de leur appui ou non à un changement ou l'autre. Cela pourrait peut-être influencer la décision du Parlement.

Maintenant, les circonscriptions ontariennes épousent la géographie des circonscriptions électorales fédérales.

M. Kingsley: C'est cela.

Le sénateur Nolin: Les grands quartiers de la ville de Toronto épousent également la même géographie que les circonscriptions fédérales et provinciales.

M. Kingsley: J'ai oui-dire la même chose.

Le sénateur Nolin: Comme il existe déjà une harmonisation entre vous et ceux qui voient à la mise en oeuvre des lois électorales, avec tout ce que cela comporte tant sur le plan fédéral que provincial, n'y aurait-il pas un besoin alors d'harmoniser aussi ce travail avec les parlementaires de ces circonscriptions, qui sont des acteurs importants de ce système?

M. Kingsley: Lors du prochain effort de redistribution, en Ontario en particulier, il sera important que la commission soit sensible aux représentations que voudront lui faire les politiciens ontariens, qu'elle écoute leur point de vue et qu'elle fasse une détermination en fonction de leur mandat fédéral. Cela ne leur coûtera rien d'écouter ces gens. J'organiserai des sessions de sensibilisation avant que la redistribution ou le redécoupage ne commence avec les commissions. Je tiens à recevoir, ici à Ottawa, les membres de la commission, qui sont des juges, pour leur expliquer exactement le fonctionnement des commissions et quels seront leurs mandats d'attributions.

Pour rejoindre votre autre idée, suite au prochain exercice, les changements de nom, en Ontario ou ailleurs, quoique cela produise un double impact en Ontario, devraient être accompagnés d'une approbation.

Le sénateur Nolin: Une sorte de certification?

M. Kingsley: Justement, par cette commission, qui s'est donnée la peine de revoir les 301 noms initialement et qui s'est prononcée en faveur de ces 301 noms. Pour voir si l'ajout respecte les normes. J'ai déjà partagé toute une série de normes avec le comité. C'est important que nous respections le travail de ces commissions dans la mesure où les parlementaires croient qu'il est important de les respecter. Il y a moyen de marier ces deux choses, et c'est mon objectif de sensibiliser les commissions à ces besoins.

Le sénateur Nolin: Nous recevons souvent, malheureusement, ces projets de loi à la dernière minute et ils sont introduits à la Chambre des communes un peu aussi à la fin. C'est le résultat souvent d'une «négociation».

Dans certains cas, une vaste consultation s'est opérée. Un député du Québec a utilisé son envoi collectif pour sonder l'électorat. Un député de la région d'Ottawa a également entrepris une vaste consultation alors que d'autres n'ont rien fait.

J'ai reçu beaucoup de courrier de gens d'un de ces comtés qui me disaient qu'ils avaient pris connaissance du changement de nom dans le journal. Ils n'acceptent pas de ne pas avoir été consultés et se demandent pourquoi ils ne l'ont pas été.

Unfortunately, we shall not be able to do very much. We shall have to find an acceptable solution so that people do not get the impression, once again, that the huge parliamentary machine is crushing them down and imposing a decision which, logically, could reasonably have been consulted on.

Mr. Kingsley: I agree with you.

Senator Nolin: The Senate, during the last series of revisions concerning riding boundaries, took an active part in this work in the interests of Canadians. We managed to set partisanship aside and keep the interests of Canadians in mind. The process begins with the consultation of the population. The commissioners hear the representations of those who wish to appear. According to the present parliamentary system, bills often are tabled during the last days of the session. All of a sudden, a bill shows up and we have 12 ridings to change. After this bill, there will be 57 needing to be changed.

Mr. Kingsley: With that one we have a total of 57. So 57 out of 301. We must remember that the elector does not follow the changes in riding names on a daily basis. We should not confuse the voter who does not refer to the name of his riding on a daily basis. It is not like the name of his city or province. That is an element we must remember.

[English]

The Chairman: These name changes involve a triple impact in the City of Toronto because there are also the municipal ridings.

[Translation]

Senator Joyal: I would like to point out our concern with these bills. The essential function of the Senate is to review bills passed by the House of Commons. When we take on that responsibility, we want to do it in a general manner, based on specific objectives, considering the principles of the Charter of Rights and Freedoms or re-evaluating the objectives of the policies set out in the bill. We try to define rational approaches and objective criteria to arrive at conclusions that are justified in the eyes of the Parliament of Canada during our review.

When we examine bills that change the names of ridings, we find it hard to determine the criteria. You are giving us some that reassure us, in a way, but those criteria do not seem to have been elaborated consistently in a regulation binding the Electoral Boundaries Commission. If you eventually consider the amendments that should be made to the legislation governing Canada's electoral system, I think it would be advantageous to establish a certain number of criteria, even though the list may not be exhaustive, just so there is some sort of consistency in the amendments. What is going to happen — and I can see this in looking at the names — is that a member will represent a riding including a lot of neighbourhoods such as, for example, Verdun-Saint-Henri-Saint Paul-Pointe Saint-Charles. At some point, you get to have a kind of local rivalry. If Pointe Saint-Charles is mentioned then Saint-Henri must also be mentioned because they are two neighbourhoods sitting side by

Malheureusement, nous n'y pourrons pas grand chose. Nous devons trouver une solution acceptable de sorte que les gens n'ont pas l'impression encore une fois que la grosse machine parlementaire les écrase et leur impose une décision qui aurait pu faire l'objet, logiquement, d'une consultation raisonnable.

M. Kingsley: Je suis d'accord avec vous.

Le sénateur Nolin: Le Sénat, lors de la dernière série de révisions concernant les limites des circonscriptions, avait pris part activement dans ce travail dans l'intérêt des Canadiens. Nous avons pu mettre de côté la partisanerie et garder en tête l'intérêt des Canadiens. Le processus s'amorce avec la consultation auprès de la population. Les commissaires entendent les représentations des gens qui désirent comparaître. Selon le système parlementaire actuel, souvent des projets de lois arrivent dans les derniers jours de la session du Parlement. Là, un projet de loi arrive, et nous avons 12 comtés à changer. Après cette loi-ci, il y en aura 57 à changer.

M. Kingsley: Avec celui-là, on a un total de 57. Donc 57 sur 301. Il faut se rappeler que l'électeur ne suit pas tous les jours les changements de nom des circonscriptions. Il ne faut pas confondre l'électeur. Il ne fait pas référence quotidiennement au nom de sa circonscription. Ce n'est pas comme le nom de sa ville ou de sa province. C'est un élément dont il faudra tenir compte.

[Traduction]

La présidente: Ces changements de nom ont des répercussions à trois niveaux dans la ville de Toronto parce qu'il y a aussi des circonscriptions municipales.

[Français]

Le sénateur Joyal: J'aimerais vous exprimer notre préoccupation à l'égard de ces projets de loi. Le Sénat a comme fonction essentielle de réviser les projets de loi adoptés à la Chambre des communes. Lorsque nous assumons cette responsabilité, nous voulons le faire de façon générale, selon les objectifs précis, en considérant les principes de la Charte des droits et libertés ou en réévaluant les objectifs des politiques poursuivies par le projet de loi. Nous essayons de définir des approches rationnelles et des critères objectifs pour que nous arrivions à des conclusions justifiées aux yeux du Parlement du Canada lors de notre révision.

Lorsque nous étudions des projets de loi qui changent les noms des circonscriptions, nous trouvons difficile de préciser les critères. Vous nous en donnez qui nous rassurent, d'une certaine façon, mais ces critères ne semblent pas avoir été élaborés de façon cohérente dans un règlement qui lierait la Commission de délimitation des circonscriptions électorales. Si vous considérez éventuellement les amendements à apporter aux lois qui gouvernent le système électoral au Canada, je crois qu'il serait avantageux d'établir un certain nombre de critères, même si la liste n'est pas exhaustive, pour qu'il y ait une certaine forme de rationalité dans les modifications. Ce qui va se produire — et je le vois en regardant les noms —, c'est qu'un député va représenter une circonscription qui regroupera beaucoup de quartiers comme, par exemple, Verdun - Saint-Henri - Saint-Paul - Pointe Saint-Charles. À un moment donné, il se développe une sorte de rivalité locale. Si Pointe Saint-Charles est mentionnée, il faut que

side, each one jealous of its own identity. Of course, they will lobby the member to be added.

I have no objection to that. However, should not the Commission develop criteria — as my colleagues were pointing out previously — either as a reference to a historical and geographical characteristic, or as some sort of popular support? If we include the names of all the municipalities in the ridings, a whole page will not be enough to identify the ridings on a ballot.

Concerning historical references, if you take the riding of Marguerite-Bourgeoys, for example, what you have here is an important historical character who may never have set foot in the riding. In practical terms, there is no relation between the character and the region. It is different if we give the name of the tourist or administrative region. There you do have some kind of relation. Would it not be possible to recommend to the Parliament of Canada to use a rational approach? This way, when called upon to re-evaluate these bills, we could have minimal criteria to avoid looking capricious or as though a discretionary decision not based on real elements was being taken.

As Senator Fraser was saying before, if we refuse a bill like this one, we must have very good reasons. Where can we find them? Our role is to review. If we review, as though on appeal, we must be sure that we have reasons for refusing whatever we refuse. We must verify criteria that more or less exist in political reality. You who are responsible for advising the Commission in its work, you could help it doubly if the criteria were part of the regulations the Commission must approve.

Mr. Kingsley: The criteria established by the Geographic Names Commission are shared by the different commissions who do the redistribution of the ridings. There are some criteria I have elaborated upon. They are to be found in a specific document that we give these commissions and I can send you a copy of it.

Senator Joyal: Are they circulated to members when a member suggests a name change for a riding? Must a member consult the commission beforehand or get an opinion from a relatively responsible committee on the basis of the application of those criteria?

Mr. Kingsley: Neither the commission nor the Chief Electoral Officer need be consulted by a member or the government before suggesting any name changes. Nothing is required under the Act nor are there any customs that apply.

Senator Joyal: Should we perhaps propose this when we amend the Act further?

Mr. Kingsley: Possibly, in the Act on redistribution. However, administratively speaking, I'd rather try to make parliamentarians more aware of the role of the commissions concerning the naming of ridings as well as the time frame they have to appeal. After that, and if ever any names were put forward, I would try to make

Saint-Henri le soit également parce que ce sont deux quartiers situés côte à côte, jaloux de leur identité. Évidemment, ils feront pression auprès du député pour être rajoutés.

Je n'ai pas d'objection à cela. Cependant, la commission ne devrait-elle pas développer des critères — comme le soulignaient précédemment mes collègues — soit sous la forme d'une référence au caractère historique et géographique, soit sous la forme d'un appui populaire? Si nous incluons les noms de toutes les municipalités dans les comtés, vous n'aurez pas suffisamment d'une page pour les bulletins de vote afin d'identifier les circonscriptions.

Au sujet des questions de références historiques, si vous prenez par exemple le comté Marguerite-Bourgeoys, il s'agit d'une personnalité historique importante, mais elle n'a peut-être jamais mis les pieds dans cette circonscription. En pratique, il n'y a aucune relation entre le personnage et la région. C'est différent si nous donnons le nom de la région touristique ou administrative. Là, nous retrouvons une certaine relation. Ne serait-il pas possible de recommander au Parlement du Canada une approche rationnelle à suivre? De cette façon, lorsque nous aurions à réévaluer ces projets de loi, nous pourrions observer un minimum de critères afin d'éviter d'avoir l'air capricieux ou de prendre une décision discrétionnaire non fondée sur des éléments réels?

Comme le disait plus tôt le sénateur Fraser, si nous refusons un projet de loi comme celui-ci, nous devons avoir de très bonnes raisons. Où les trouve-t-on ces bonnes raisons? Nous avons le rôle de réviser. Si nous révisons, comme en appel, il faut être certain que ce nous refusons a des raisons d'être refusé. Nous devons vérifier des critères qui existent plus ou moins dans la réalité politique. Vous qui avez la responsabilité de conseiller la commission dans son travail, vous pourriez l'assister doublement si les critères faisaient partie de la réglementation que la commission est chargée d'approuver.

M. Kingsley: Les critères que la Commission de toponymie établit sont partagés avec les différentes commissions qui font le redécoupage des circonscriptions. Il y a quelques critères dont j'ai fait l'élaboration. Ils se retrouvent dans un document précis que nous remettons à ces commissions et dont je peux vous faire parvenir une copie.

Le sénateur Joyal: Est-ce qu'ils sont distribués aux députés lorsqu'un député propose un changement de nom d'une circonscription? Est-ce qu'un député doit consulter la commission au préalable ou obtenir d'un comité relativement responsable un avis sur la base de l'application de ces critères?

M. Kingsley: Ni la commission ni le directeur général des élections ne doivent être consultés par un député ou par le gouvernement avant de faire des propositions de changement de nom. Rien n'est requis selon la loi ou selon les us et coutumes.

Le sénateur Joyal: N'y aurait-il pas lieu de le proposer lorsque nous apporterons d'autres amendements à la loi?

M. Kingsley: Dans la Loi sur la redistribution, possiblement. Cependant, je tenterai plutôt, sur le plan administratif, de sensibiliser davantage les parlementaires au rôle des commissions en ce qui a trait aux noms donnés aux circonscriptions et à la fenêtre de temps qu'ils ont pour en faire appel. Par la suite, si

the House of Commons committee in charge of examining them aware of these criteria.

Senator Joyal: When I was a member of Parliament, I changed the name of my electoral district of Hochelaga to Hochelaga-Maisonneuve because that brought together the two neighbourhoods. Other members of Parliament have found themselves in exactly the same situation. The residents of the Maisonneuve neighbourhood said: "We are not in Hochelaga, we are in Maisonneuve, and so we want to be identified by where we actually live." At the time, I was not aware of the criteria put forward by the Commission. I think it is essential to make members of Parliament aware of them at the proper time in order to avoid a proliferation of names. In my view, if we at least have objective criteria that are already in effect, we have a basis for making a reasonable decision on what we are being asked to approve.

[English]

Senator Pearson: I have a couple of technical questions. We are all looking forward to asking questions tomorrow of our next witnesses.

First, these are private members' bills, are they not?

Herschell Sax, Senior Policy Advisor, Register and Geography Directorate, Elections Canada: No, I believe they have been rolled up. They were initiated as private members' bills, but I believe they are government bills now.

Senator Pearson: So the question is, are they private members' public bills?

The Chairman: Private members' public bills.

Senator Pearson: The question is, how did they manage to even get on the Order Paper? I have received my answer, which is that there is no specific process.

My second question has already been partly but not totally answered, in my own mind. Do any of these bills deal with ridings in Ontario?

Mr. Kingsley: There are four from Ontario.

The Chairman: Ovid Jackson's riding, Dennis Mills's riding, Eugène Bellemare's riding, and John Bryden's riding.

Senator Pearson: Dennis Mills is in Toronto. If that name changes, does that affect the name that is used in the Ontario election?

Mr. Kingsley: Yes.

Senator Pearson: Also the name that is used municipally?

Mr. Kingsley: Yes.

jamais il y a des propositions de noms, je tenterai de sensibiliser le comité de la Chambre des communes chargé de les examiner sur ces mêmes critères.

Le sénateur Joyal: Lorsque j'étais député, j'ai changé le nom de ma circonscription de Hochelaga à Hochelaga-Maisonneuve parce que cela regroupait les deux quartiers. C'est exactement cette même réalité que d'autres députés ont vécu. Les habitants du quartier Maisonneuve disaient: «On n'est pas dans Hochelaga, on est dans Maisonneuve, alors on veut être identifiés là où nous vivons.» À l'époque, je n'étais pas au courant des critères proposés par la commission. Il m'apparaît essentiel de sensibiliser les députés au moment opportun pour éviter une prolifération de noms. À mon avis, si nous avons un minimum de critères objectifs qui sont déjà appliqués, nous avons une base pour porter un jugement raisonnable sur le résultat qu'on nous demande de sanctionner.

[Traduction]

Le sénateur Pearson: J'aimerais poser quelques questions d'ordre technique. Nous avons tous hâte d'interroger demain nos prochains témoins.

Pour commencer, ce sont des mesures d'initiative parlementaire, n'est-ce pas?

M. Herschell Sax, conseiller sénior, Politiques, Direction du registre et de la géographie, Elections Canada: Non, je pense qu'ils ont été regroupés. Ils ont été présentés en tant que mesures d'initiative parlementaire, mais je pense qu'il s'agit maintenant de projets de loi émanant du gouvernement.

Le sénateur Pearson: Alors s'agit-il de projets de loi d'intérêt public émanant d'un député?

La présidente: Des projets de loi d'intérêt public émanant d'un député.

Le sénateur Pearson: Je me demandais comment ils avaient réussi à les faire inscrire au Feuilleton? J'ai eu la réponse, notamment qu'il n'y a pas de procédure précise.

Ma deuxième question a déjà été posée mais on n'y a répondu qu'en partie, dans mon esprit. Est-ce l'un ou l'autre de ces projets de loi concerne une circonscription de l'Ontario?

M. Kingsley: Il y en a quatre de l'Ontario.

La présidente: La circonscription d'Ovide Jackson, celle de Dennis Mills, celle d'Eugène Bellemare ainsi que celle de John Bryden.

Le sénateur Pearson: Dennis Mills vient de Toronto. Si ce nom change, est-ce le nom utilisé pour les élections provinciales en Ontario changera?

M. Kingsley: Oui.

Le sénateur Pearson: Ainsi que le nom qui est utilisé au niveau municipal?

M. Kingsley: Oui.

Senator Pearson: We need to make some comments somewhere in our reporting back on this bill. We will probably not amend these, but somewhere we must put some comments on the record in order to help rationalize the process for the future. Would that be helpful?

Mr. Kingsley: Yes.

The Chairman: When we are talking about elections within Ontario, ridings are listed as Toronto-Greenwood, and so on. Mr. Mills's will be listed as Toronto-Danforth.

Senator Fraser: Going back to your point about the poor voters, you run elections, so you and your staff have more to do with voters across the country than anyone else. Is there any practical experience or any research connected with specific names in Canada to suggest that voters become unhappy or confused when too many geographic names are piled onto their riding names?

Mr. Kingsley: No research has been done on this.

Senator Fraser: Could you do some?

Mr. Kingsley: I suppose we could. However, as I said in the earlier part of my testimony, I would much prefer to work much harder to avoid those changes next time around. I am sure they are viewed as necessary by certain people, but they all consume a lot of energy. We have not looked at whether or not they lead to confusion, but it is fair to assume that there will be some element of confusion on the part of some of the electorate when the name has been changed between elections but there has been no redistribution.

Senator Fraser: Yes, and you get these long, long names. After you were here last time, I made several speeches about the glories of the Senate and the fascinating work we do, and I would cite some of your remarks about names and the 50 characters, and so on. I would read off the riding names. I went through this exercise several times within a fairly short space of time. Still, by the end, I could not remember the wretched names. I had to have them written down. Despite having delivered the speech a number of times, I could not remember the riding name of Musquodoboit, even though I know that part of the world; it is not foreign territory to me. I am wondering whether the voters in those districts are starting to find it as ridiculous — forgive me — as my audiences unanimously did.

Mr. Kingsley: You might want to ask the Speaker of the House of Commons to testify about name changes, because he must call on the MP from such and such and such.

Senator Nolin: That shortens Question Period!

Senator Fraser: Seriously, I suggest that you do some research as we move through the next electoral period, because you will be stuck with the names. Perhaps you could ask your staff to keep notes on whether there is any voter confusion or resistance.

Le sénateur Pearson: Nous devons faire quelques observations dans notre rapport au Sénat. Il est peu probable que nous modifions ces projets de loi, cependant nous devons exprimer nos commentaires de façon officielle afin de contribuer à la rationalisation du processus à l'avenir. Est-ce que cela serait utile?

M. Kingsley: oui.

La présidente: Lorsqu'on parle des élections en Ontario, les circonscriptions sont inscrites comme Toronto-Greenwood, et cetera. Celle de M. Mills sera inscrite comme Toronto-Danforth.

Le sénateur Fraser: Pour revenir à votre commentaire sur les pauvres électeurs, puisque vous êtes responsable des élections, vous et votre personnel ont plus de contacts que qui que ce soit avec les électeurs dans l'ensemble du Canada. Existe-t-il des données précises ou des études sur les noms de certaines circonscriptions au Canada qui porteraient à croire que les électeurs sont mécontents ou déçus lorsqu'on rajoute trop de noms géographiques au nom de leur circonscription?

M. Kingsley: Il n'y a pas eu d'étude à ce sujet.

Le sénateur Fraser: Pourriez-vous en faire?

M. Kingsley: Je suppose qu'on pourrait en faire. Cependant, comme je l'ai dit plus tôt, je préférerais de loin travailler avec plus d'acharnement afin d'éviter ces changements la prochaine fois. Je suis sûr que certains les considèrent comme nécessaires, mais dans l'ensemble ils consomment beaucoup d'énergie. Nous n'avons pas examiné la question en détail pour savoir si ces changements prêteront à confusion mais il est raisonnable de supposer que ce pourrait être le cas de la part de certains électeurs lorsque le nom de la circonscription a changé entre les élections mais qu'il n'y a pas eu de remaniement électoral.

Le sénateur Fraser: Oui, et on se retrouve avec des noms démesurément longs. Depuis que vous êtes venu ici la dernière fois, j'ai fait plusieurs discours dans lesquels j'ai vanté les gloires du Sénat et le travail fascinant que nous faisons, et j'ai cité quelques observations que vous avez faites sur les noms et les 50 caractères, et cetera. J'ai lu les noms des circonscriptions. J'ai fait une série de ces discours pendant une courte période. Malgré tout, à la fin, je ne pouvais tout de même pas me rappeler ces noms affreux. J'ai dû les écrire au complet. Même si j'avais prononcé le même discours à plusieurs reprises, je ne pouvais pas me rappeler le nom de la circonscription de Musquodoboit, même si je connais cette partie du monde; ce n'est pas un territoire qui m'est étranger. Je me demande si les électeurs dans ces circonscriptions-là commencent à trouver cela aussi ridicule — vous me pardonnerez — que tous mes auditoires.

M. Kingsley: Vous voudrez peut-être inviter le Président de la Chambre des communes à témoigner au sujet des changements de nom, parce qu'il doit accorder la parole aux députés en précisant leur circonscription.

Le sénateur Nolin: Cela écourte la période des questions!

Le sénateur Fraser: Sans blague, je suggère que vous fassiez des études au cours de la prochaine période électorale, parce que vous serez obligé de travailler avec les noms. Vous pourrez peut-être demander à vos employés de noter des cas de confusion ou de réticence de la part des électeurs.

Mr. Kingsley: Or comments that we receive.

Senator Fraser: Yes. That might be useful to the MPs.

Mr. Kingsley: Yes. That is easy to do. Thank you for that suggestion.

The Chairman: Thank you very much.

The committee adjourned.

M. Kingsley: Ou des commentaires qu'on recevra.

Le sénateur Fraser: Oui, cela pourrait être utile aux députés.

M. Kingsley: Oui, on pourrait facilement le faire. Merci de la suggestion.

La présidente: Merci beaucoup.

La séance est levée.

OTTAWA, Thursday, June 15, 2000

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-445, to change the name of the electoral district of Rimouski—Mitis, and Bill C-473, to change the names of certain electoral districts, met this day at 10:53 a.m. to give consideration to the bills.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I see a quorum. This session of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs is now met. We have before us to consider Bill C-445 and Bill C-473, to change the names of certain electoral districts.

We have before us as witnesses some of the members of Parliament whose ridings are affected by the proposed changes.

If you wish to make an opening statement, please proceed.

Since there are none, we will proceed to questions.

[*Translation*]

Senator Nolin: Mr. Lavigne, as for the Verdun riding — and I am using the short name to make sure that I am understood — were you aware of the 50-character limit that the Chief Electoral Officer has been urging you to respect?

Mr. Raymond Lavigne, Member for Verdun—Saint-Henri: Yes, I asked them to take out the hyphens.

Senator Nolin: You are aware that what you are asking us to approve contains more than 50 characters. The Chief Electoral Officer told us yesterday evening that administrative arrangements can be made without going through an amendment to shorten riding names.

Mr. Lavigne: I think that they have understood that.

Senator Nolin: Mr. Kingsley told us that without changing the words, they will be able to include the 53 or 56 characters, without incurring half a million dollars in expenses for a name of this length. Now I will put a question to all of you here: What kind of consultations have you done in your ridings to take the pulse of your fellow citizens and voters? I think that Mr. Marceau

OTTAWA, le jeudi 15 juin 2000

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel est renvoyé le projet de loi C-445, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Rimouski—Mitis, et le projet de loi C-473, Loi visant à modifier le nom de certaines circonscriptions électorales, se réunit ce jour à 10 h 53 pour examiner les projets de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, comme nous avons le quorum, je déclare ouverte cette séance-ci du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Nous devons examiner les projets de loi C-445 et C-473, visant à modifier les noms de certaines circonscriptions électorales.

Nous accueillons comme témoins certains des députés dont les circonscriptions seront touchées par les modifications proposées.

Si vous avez des déclarations, je vous donne la parole.

Puisqu'il n'y en a pas, nous passerons directement aux questions.

[*Français*]

Le sénateur Nolin: Monsieur Lavigne, quant au comté de Verdun, — et j'utilise le nom court pour être sûr qu'on se comprenne — étiez-vous au courant de la limite de 50 caractères que le directeur général des élections a tenté de vous implorer de respecter?

M. Raymond Lavigne, député de Verdun—Saint-Henri: Oui, je lui ai demandé d'ôter les tirets.

Le sénateur Nolin: Vous êtes conscients que ce que vous nous demandez d'approuver contient plus de 50 caractères. Le directeur général des élections nous a dit hier soir qu'on peut s'arranger administrativement sans procéder par un amendement pour compresser les noms des circonscriptions.

M. Lavigne: Je pense qu'ils l'ont compris.

Le sénateur Nolin: M. Kingsley nous a dit que sans changer les mots, ils vont être en mesure d'incorporer les 53 ou 56 caractères, sans engendrer une dépense d'un demi-million de dollars pour un nom aussi long. Je vous pose maintenant une question à vous tous qui êtes là: quel type de consultation avez-vous entreprise dans vos comtés pour prendre le pouls de vos

has done some in his riding and I think that this is the right way to go about it — perhaps he even did a bit too much.

Mr. Lavigne: I have been the Member for the Verdun riding for exactly seven years — previously, it was Verdun-Saint-Paul, the name was changed to Verdun-Saint-Henri. Now, if I were to change for Verdun-Pointe Saint-Charles, I think that the people in Côte Saint-Paul and Saint-Henri will be on my back, as are people in Pointe Saint-Charles. Each time I go to Pointe Saint-Charles and say “Verdun-Saint-Henri”, people ask: “And we, the people of Pointe Saint-Charles, who are we?” And now whenever I go to Côte Saint-Paul and Pointe Saint-Charles, other people say: “Verdun-Saint-Henri, Côte Saint-Paul, why did you remove our name?” I answer that it was not I, but the Chief Electoral Officer who made the change during my absence. It was done for Verdun-Saint-Henri and people told me: “Listen Mr. Lavigne, we would really like to have our name in the riding.” As far as I am concerned, I know that having to say that I am the Member for Verdun-Saint-Henri-Côte Saint-Paul-Pointe Saint-Charles will be quite a mouthful, but when my constituents ask me whether they are a part of the whole or not, it is rather difficult to give them an answer. Anytime I went anywhere in my riding, I was besieged with this, and thus I asked that the names be included.

Senator Nolin: In other words, you were pressured by your constituents, but you have not launched an exhaustive consultation.

Mr. Odina Desrochers, Member for Lotbinière: The Lotbinière riding was extensively modified in 1997. The entire RCM, namely the L'Érable RCM, is not identified with the name “Lotbinière.” All the other RCMs are recognized, like Richmond—Arthabaska — because I have a part of Arthabaska and both Chaudière Falls, I have a part of Chaudière Falls — Lotbinière and Bécancour. At the same time, one of the mayors of the L'Érable RCM also asked that we be called “Lotbinière — L'Érable,” given that these are the two largest regional municipalities. Then I held a press conference and announced that I would take the needed steps to change the riding's name. I encountered no opposition from the mayors of the RCM of de Lotbinière.

Senator Nolin: Did you apply the rule that silence gives consent?

Mr. Desrochers: Exactly. The people in the L'Érable RCM are impatiently waiting for the name to become “Lotbinière — L'Érable.” Further, the word “érable” — maple — refers to a tree that is found all over the territory of Lotbinière—L'Érable riding. I need not say more about the symbolism of this.

Senator Nolin: Would anyone else like to make comments?

concitoyens et électeurs? Je sais ce que M. Marceau a fait dans son comté et je pense que c'est la façon de faire — il en a peut-être fait un peu trop d'ailleurs.

M. Lavigne: Cela fait exactement sept ans que je suis député dans le comté de Verdun — c'était Verdun-Saint-Paul avant, on a changé le nom pour Verdun-Saint-Henri. Maintenant, si je changeais pour Verdun-Pointe Saint-Charles, je pense que les gens de Côte Saint-Paul et les gens de Saint-Henri vont me sauter au visage, comme ceux de Pointe Saint-Charles. Chaque fois que je me rends dans Pointe Saint-Charles et que je dis «Verdun-Saint-Henri», les gens me demandent: «On est quoi, nous, les gens de Pointe Saint-Charles?» Et maintenant que je vais à Côte Saint-Paul et à Pointe Saint-Charles, ce sont d'autres personnes qui disent: «Verdun-Saint-Henri, Côte Saint-Paul, pourquoi vous avez enlevé notre nom»? Je leur réponds que ce n'est pas moi, mais le directeur général des élections qui a fait le changement au moment où je n'étais pas là. Cela a été fait pour Verdun-Saint-Henri et les gens m'ont dit: «Écoutez, monsieur Lavigne, on aimerait bien avoir notre nom dans la circonscription.» Pour moi, je sais que cela ne sera pas un cadeau de dire que je suis le député de Verdun-Saint-Henri-Côte Saint-Paul-Pointe Saint-Charles, mais lorsque mes commettants me demandent s'ils font partie de l'ensemble ou non, c'est un peu difficile de leur répondre. Chaque fois que j'allais dans chacun des coins de mon comté, je me faisais achaler avec cela, c'est donc pour cela que j'ai demandé ces inclusions.

Le sénateur Nolin: Autrement dit, vous avez subi des pressions de la part de vos commettants, mais n'avez pas entrepris de consultation exhaustive.

M. Odina Desrochers, député de Lotbinière: Le comté de Lotbinière a été largement modifié en 1997. L'ensemble de la MRC, c'est-à-dire la MRC de L'Érable, n'est pas identifiée avec le mot «Lotbinière». Toutes les autres MRC sont reconnues dont Richmond-Arthabaska, — parce que j'ai une partie d'Arthabaska et les deux chutes de Chaudière, j'ai une partie des Chutes Chaudière — Lotbinière et Bécancour. En même temps, un des maires de la MRC de L'Érable a aussi demandé à ce que l'on se dénomme «Lotbinière-L'Érable», compte tenu que ce sont les deux municipalités régionales les plus importantes. J'ai alors fait une conférence de presse et annoncé que j'entreprendrais effectivement des démarches afin de modifier le nom du comté. Je n'ai eu aucune opposition de la part des maires de la MRC de Lotbinière.

Le sénateur Nolin: Qui ne dit mot consent a donc été la règle?

M. Desrochers: C'est cela. Les gens de la MRC de L'Érable attendent avec impatience que le nom devienne «Lotbinière — L'Érable». En plus de cela, le mot «érable» représente l'arbre qu'on retrouve dans l'ensemble du territoire du comté de Lotbinière—L'Érable. Je vais m'en tenir là en ce qui concerne la symbolique.

Le sénateur Nolin: Y en a-t-il d'autres qui aimeraient faire des commentaires?

Mr. Stéphane Tremblay, Member for Lac-Saint-Jean: As far as I am concerned, the name change was made because 25 per cent of the voters in my riding belong to the Saguenay. My riding is called Lac-Saint-Jean and 40 per cent of its territory is in the Saguenay region. I thought that this would simply be equitable for the people at the other end of the riding who did not feel that they belonged to the riding. I sent out a house holder to the whole riding, containing a card explaining why I wanted to make the change. I also consulted the people to find out whether they agreed to change the name of the federal "Lac-Saint-Jean" riding to "Lac-Saint-Jean-Saguenay". They could check off a "yes" or "no" answer and there was also space to add comments or suggestions. Of course, I received other suggestions from the nearly 1,000 respondents to this mailing, and the majority accepted. I was very surprised about this because there is some rivalry between Saguenay and Lac-Saint-Jean. It was a rather risky venture for me, but with 72 per cent support, I think it is perfectly legitimate and democratic to request the name change.

Mr. Bernard Bigras, Member for Rosemont: There are three main reasons why I decided to undertake this name change. For one thing, I must say that this is not a merely cosmetic change. If it were so, we would not be meeting the objectives of the bill that is being tabled today.

Rosemont is an urban riding right in the middle of Montreal. Senator Joyal knows Montreal very well. The federal riding of Rosemont comprises two neighbourhoods: Rosemont and la Petite-Patrie. In the federal riding, one third of my voters are in the Rosemont neighbourhood and two-thirds in Petite-Patrie. Although two thirds of my voters are in Petite-Patrie, the riding is actually called Rosemont.

Secondly, we want to end the confusion. Provincially, there is already a Member for Rosemont. This often confused voters. They did not know whether they should address the federal MP or the provincial MPP for Rosemont.

Third, we are doing this for the sake of social and economic organization. Since the 1980s, municipal districts were created in Montreal and put in charge of social and economic organization, and then about 10 CDECs, or Corporations de développement économique communautaire, were created. Thus, I propose that we take the territory of Rosemont and give it to an already existing social and economic organization based on the municipal districts. No, we did not consult, but I must say that this initiative began 20 years ago on account on the social and economic factors in the municipal district.

Senator Nolin: Mr. Crête, I think that you are appearing on behalf of Ms Tremblay, are you not?

Mr. Paul Crête, Member for Kamouraska-Rivière-du-Loup-Témiscouata-Les Basques: Yes, Ms Tremblay is sorry that she cannot come today. She already had a commitment in her riding.

M. Stéphane Tremblay, député de Lac-Saint-Jean: En ce qui me concerne, la modification de changement de nom a été effectuée en fonction du fait que 25 p. 100 de l'électorat de mon comté fait partie du Saguenay. Le nom de mon comté est Lac-Saint-Jean et 40 p. 100 du territoire est au Saguenay. Je me suis dit que cela n'était que de rendre justice aux gens à l'autre bout du comté et qui ne se sentaient pas être partie prenante du comté. J'ai fait parvenir un envoi collectif, dans tout le comté, et contenant une carte démontrant la motivation pour laquelle je voulais effectuer cette modification. Je consultais aussi les gens à savoir s'ils étaient d'accord pour modifier le nom de la circonscription fédérale «Lac-Saint-Jean» par celui de «Lac-Saint-Jean-Saguenay». Les choix de réponses étaient «oui» ou «non» et il y avait aussi un espace pour inscrire des commentaires ou suggestions. Bien entendu, j'ai reçu d'autres suggestions parmi près des mille répondants à cet envoi, et la majorité a accepté. J'ai d'ailleurs été très surpris parce qu'il existe quand même une certaine rivalité entre le Saguenay et le Lac Saint-Jean. Je me suis un peu risqué en m'embarquant dans cette aventure, mais avec 72 p. 100 d'appui, je crois tout à fait légitime et démocratique de demander un changement de nom.

M. Bernard Bigras, député de Rosemont: Il y a trois raisons majeures pour lesquelles j'ai décidé d'entreprendre cette démarche de changement de nom. D'une part, je tiens à dire que ce n'est pas simplement un changement cosmétique. Si c'était le cas, on n'atteindrait pas les buts du projet de loi déposé aujourd'hui.

Rosemont est un comté urbain en plein coeur de Montréal. Le sénateur Joyal connaît bien Montréal. La circonscription fédérale de Rosemont contient deux quartiers: Rosemont et la Petite-Patrie. Dans la circonscription fédérale, un tiers de mes électeurs sont dans le quartier Rosemont et les deux tiers dans la Petite-Patrie. Malgré que les deux tiers de mes électeurs soient dans la Petite-Patrie, la circonscription porte actuellement le nom de Rosemont.

Deuxièmement, c'est pour mettre fin à la confusion. Au niveau provincial, il y a déjà un député pour Rosemont. Les électeurs étaient souvent confus. Ils se demandaient s'ils devaient s'adresser au député fédéral ou au député provincial de Rosemont.

Troisième raison, c'est pour des raisons d'organisation socio-économique. Depuis les années quatre-vingts, on a créé à Montréal des arrondissements responsables de voir à l'organisation socio-économique et de là, a été créé une dizaine de CDEC, Corporations de développement économique communautaire. Je propose donc de prendre le territoire de Rosemont et de le donner à une organisation déjà socio-économique qui est sur la base des arrondissements. Non, nous n'avons pas fait de consultations, mais je dirais que c'est une démarche entreprise depuis 20 ans en termes de réalité socio-économique dans l'arrondissement.

Le sénateur Nolin: Monsieur Crête, je crois que vous comparez au nom de Mme Tremblay, n'est-ce pas?

M. Paul Crête, député de Kamouraska-Rivière-du-Loup-Témiscouata-Les Basques: Oui, Mme Tremblay s'excuse de ne pouvoir être ici aujourd'hui, elle avait déjà un engagement dans sa circonscription.

Let me make a brief introduction. As member for Kamouraska-Rivière-du-Loup-Témiscouata-Les Basques, I can easily understand why people want their riding to be identified with the name of the RCM it historically represents. When the Quebec electoral map was redrawn in 1995, we tried to stick as closely as possible to the RCM territorial boundaries. In 1993, I had two municipalities in the riding that now belong to the neighbouring riding, but then, it was well-harmonized with the RCM, which strengthened the people's sense of identity.

On March 4, 1999, Ms Tremblay issued a notice stating that she intended to request a change for Rimouski—Mitis. She then received notices, especially from the La Mitis RCM where her riding office happened to be. The proposal was made after these consultations, after the debate over Rimouski—Neigette and La Mitis, which are the exact names of the two regional municipalities in those ridings.

Senator Nolin: Even though we are already very much aware of your process, I see that you are not the only one to have undertaken certain steps. It sounds like a somewhat shared approach. You have at least managed to influence Mr. Tremblay.

Mr. Richard Marceau, Member for Charlesbourg: I am not sure whether I influenced him, but most members take quite seriously something as important as a name change.

It is not, as Mr. Bigras said, a simple cosmetic change; it is the expression of the will of people from various ridings. In order to ensure the greatest possible participation of citizens in our democratic process, we must ensure that they can strongly identify with their riding. It is important that they have a sense of belonging, and the name of the riding, even though it might not be the most important consideration, is still an essential element.

As Mr. Tremblay did, I sent out a large number of householders asking the constituents for their opinions. I gave them a number of choices. I also wrote to two provincial members of the National Assembly who cover my riding: the Member for Charlesbourg and the Member for Chauveau. I wrote to all of the mayors, to all the city councillors as well as to many organizations such as the Chamber of Commerce, the Carrefour jeunesse-emploi, the reeves of the regional county municipalities, et cetera. The winning name is Charlesbourg - Jacques-Cartier. Probably because the regional county municipality of Jacques-Cartier covers the entire northern part of my riding. My riding covers eight municipalities, with six of them in the Jacques-Cartier MRC. There is also the fact that we have a provincial-national park called le Parc de La Jacques-Cartier which is a major tourist attraction in my riding as well as the Jacques-Cartier River. So there was a strong identification. That is the reason why we decided to introduce the bill.

Senator Nolin: I apologize for taking so much time, but I think it will allow everyone to better understand why the application was made.

Si vous me permettez une petite introduction, comme député de Kamouraska-Rivière-du-Loup-Témiscouata-Les Basques, je peux très bien comprendre que les gens veulent que leur circonscription soit identifiée au nom des MRC qu'il représente et fait le rappel historique. Lorsque la carte électorale du Québec a été refaite en 1995, on a essayé de coller le plus possible aux limites territoriales des MRC. En 1993, j'avais deux municipalités dans le comté qui font maintenant partie du comté voisin, mais ensuite, cela s'est collé très près au MRC et il y a un facteur d'identification important dans la population.

Le 4 mars 1999, Mme Tremblay a émis un communiqué disant qu'elle avait l'intention de demander le changement pour Rimouski—Mitis. Elle a ensuite reçu des avis notamment de la MRC de La Mitis où elle avait d'ailleurs un bureau comme député. C'est suite à ces consultations qu'on en est venu à la proposition. Après la discussion de Rimouski—Neigette et La Mitis, qui est exactement le nom des deux municipalités régionales de comtés concernés.

Le sénateur Nolin: Quoi que nous soyons déjà très au fait de votre processus, je m'aperçois que vous n'étiez pas le seul à avoir entrepris des démarches. Il y avait une certaine collégialité dans votre approche. Vous avez influencé à tout le moins M. Tremblay.

M. Richard Marceau, député de Charlesbourg: Je ne sais pas si je l'ai influencé lui, mais lorsqu'une chose aussi importante qu'un changement de nom est fait, les députés dans leur ensemble prennent cela au sérieux.

Ce n'est pas, comme le disait M. Bigras, quelque chose de simplement cosmétique, mais cela représente une volonté assez forte des gens des différents comtés. On a besoin d'une identification forte pour favoriser la participation de tous les citoyens à la vie démocratique. C'est important qu'ils se sentent partie prenante à cela et le nom du comté, bien que n'étant pas la chose principale, est un élément essentiel.

Le processus que j'ai suivi a été, comme celui entrepris par M. Tremblay, un envoi massif dans le bulletin parlementaire demandant aux gens leur avis. Je leur donnais plusieurs choix. J'ai aussi écrit aux deux députés provinciaux qui couvrent ma circonscription: le député de Charlesbourg et le député de Chauveau. J'ai écrit à tous les maires, tous les conseillers municipaux de même que plusieurs organismes comme la Chambre de Commerce, le Carrefour jeunesse-emploi, les préfets de la MRC, et cetera. Le nom qui est sorti gagnant est celui de Charlesbourg-Jacques-Cartier. Probablement parce que la MRC de La Jacques-Cartier couvre tout le nord de mon comté. Mon comté couvre huit municipalités, dont six dans la MRC de La Jacques-Cartier. Il y a aussi le fait qu'on a un parc provincial-national qui s'appelle le Parc de La Jacques-Cartier qui est un attrait touristique majeur de ma circonscription de même que la rivière Jacques-Cartier. Alors, il y avait une identification assez forte. C'est la raison pour laquelle on a décidé de présenter ce projet de loi.

Le sénateur Nolin: Je m'excuse d'avoir pris autant de temps, mais je pense que cela permettait à tout le monde de comprendre la motivation de leur demande.

[English]

The Chairman: No, because you were asking the question that we all wanted to know the answer to: How have they consulted?

[Translation]

Senator Fraser: Of course, we understand that there must be strong pressures to give each area equal billing.

Where will it end? Mr. Lavigne, yesterday evening, I was trying to wonder where you might stop. You already have Verdun, Saint-Henri, Saint-Paul, and you have removed the word "Côte", that is something gained, but to Pointe-Saint-Charles, you could also add la Petite-Bourgogne, l'Île-des-Soeurs, Pont-Champlain.

Mr. Lavigne: No, la Petite-Bourgogne is not in my riding but in Lucienne Robillard's.

Senator Fraser: You have the Champlain Bridge and l'Île-des-Soeurs. I am exaggerating somewhat just to make a point. Increasingly, the only factor that seems to come into play is geographically related to the social plane. Eventually, there will be no limit because there will always be some little corner that will feel offended because the others have been included and it has not.

According to the Chief Electoral Officer, there are other criteria for naming the ridings, including one based on history; the name of a historic figure or maybe even an event. Would it not be easier to say: we will drop this race for geographical identification and get back to basics? A name that would be recognized as having some link with the region in which the riding lies. I must say, Mr. Crête, that I did not know the name of your riding and I find it very impressive, Kamouraska—Rivière-du-Loup—Témiscouata—Les Basques. It must take a while for the Speaker to give you the floor?

Mr. Lavigne: If you were invited, along with all other senators here present, to an evening where I was the guest speaker and where I identified everyone except you, I don't know how you would take it. You would come and whisper in my ear: you forgot my name! I have in mind the people from the riding of Verdun-Saint-Henri, from Pointe-Saint-Charles which is an economically disadvantaged sector and Côte-Saint-Paul which is part disadvantaged while the other half is better off. There are 14 children in my family and if my father or my mother had forgotten to include me as one of their 14 children, I would have cried out to tell them that I existed. When people say to me: "Mr. Lavigne, where do we fit in?" That is basically what is involved.

I agree with you when you ask where it will end. Stop giving us ridings with 102,000 constituents. Do as the provinces do. Give us a small riding with 40,000 constituents and then, we will just have one name, like Verdun.

[Traduction]

La présidente: Ne vous excusez pas, car vous avez posé la question qui nous intéresse tous: comment les députés ont-ils consulté leurs électeurs?

[Français]

Le sénateur Fraser: Effectivement, on comprend les pressions qui doivent être assez fortes pour que dans chaque quartier, on soit reconnu comme étant les égaux des autres.

Où cela va-t-il s'arrêter? Monsieur Lavigne, hier soir, j'étais en train d'imaginer où, vous, vous pourriez vous arrêter. Vous avez déjà Verdun, Saint-Henri, Saint-Paul, vous avez enlevé le mot «Côte», c'est déjà cela, mais Pointe-Saint-Charles, vous pourriez aussi ajouter la Petite-Bourgogne, l'Île-des-Soeurs, Pont-Champlain.

M. Lavigne: Non, la Petite-Bourgogne, ce n'est pas chez nous, c'est chez Lucienne Robillard.

Le sénateur Fraser: Vous avez le Pont Champlain et l'Île-des-Soeurs. Je pousse un petit peu loin juste pour marquer le point. De plus en plus, le seul critère qui semble jouer est géographiquement lié au plan social. Enfin, il n'y aura pas de limite parce qu'il y a toujours un autre petit coin qui se sentira offusqué parce que tous les autres sont nommés et pas lui.

Selon le directeur des élections, d'autres critères existent pour les noms des circonscriptions, notamment, un critère historique; le nom d'un personnage historique ou peut-être même d'un événement. Ne serait-il pas plus simple de dire: on va laisser tomber cette course à l'identification géographique et revenir aux choses un peu plus simples? Un nom qui serait reconnu comme étant lié à la région où se trouve le comté. Je dois dire monsieur Crête que je ne connaissais pas le nom de votre comté et je le trouve très impressionnant, Kamouraska—Rivière-du-loup—Témiscouata—Les Basques. Comment le président de la Chambre vous identifie-t-il rapidement?

M. Lavigne: Si vous étiez invitée, avec tous les sénateurs ici présents, à une soirée dont je serais l'orateur et que je nommais tout le monde à part vous, je ne sais pas comment vous prendriez cela. Vous viendriez me dire à l'oreille: vous avez oublié mon nom! Je pense aux gens du comté de Verdun-Saint-Henri, de Pointe-Saint-Charles qui est un secteur défavorisé et Côte-Saint-Paul qui est à moitié favorisé et défavorisé. Nous sommes 14 enfants dans ma famille et si mon père ou ma mère m'avait oublié de me nommer comme faisant partie des 14, j'aurais levé le bras pour dire que j'existe. Quand ces gens me disent: "Monsieur Lavigne, nous, on est quoi dans tout cela?" C'est cela dans le fond.

Je suis d'accord avec vous quand vous dites où cela va-t-il s'arrêter. Arrêtez de nous greffer des comtés de 102 000 commettants. Faites comme au provincial. Donnez-nous un petit comté de 40 000 commettants et là, on aura juste un nom, comme Verdun.

At the provincial level, the riding of Verdun covers only Verdun. We cover both Montreal and Verdun. Some ridings cover up to 52 municipalities and all of the mayors want to have their own input. It is quite common for us to visit our riding and to be told: "How about us?"

We represent people in all sectors. My fellow members have no choice in wanting to include regions by rolling two, three or even four riding names into one. People tell us that they pay their taxes and that they want some recognition. It is not easy to be a member of Parliament.

Senator Fraser, I know that you were once a journalist, but have you ever been a member of Parliament?

Senator Fraser: No.

Mr. Lavigne: It is not easy. The name of the riding that I represent was changed and when I go to Pointe Saint-Charles, I am reminded of that. The communities of Côte-Saint-Paul and Pointe Saint-Charles belong to the Verdun-Saint-Henri riding.

Senator Nolin was a member of Parliament, he knows what I am talking about. The people from Côte Saint-Paul have started to tell me: "Lavigne, are you trying to get rid of us?" What can I do. I was given a riding called Verdun-Saint-Henri. I have no choice but to take it.

The people from Pointe Saint-Charles tap me on the shoulder and say: "Lavigne, what's your problem? Now that you are a member, you no longer recognize us?" I tell them that I was born in Saint-Henri, from a family of 14 children, that I am aware of the problem and that I want to try to solve it. I am going to ask for help to change the name of my riding, but it is not an easy task.

Senator Fraser: I would like to correct something. It is true that I have never been a member of Parliament, because, among other reasons, it is a difficult job. You lead a crazy life, something that I could never have done because, physically, I could not have handled it. Please do not think that I am looking down my nose at the members of Parliament because I am asking these questions.

Mr. Crête: In the riding of Kamouraska-Rivière-du-Loup-Témiscouata-Les Basques, the people from Kamouraska say that they do not live in Les Basques. To them, it is obvious.

If something must be done to simplify the names of the ridings, the same thing should apply throughout the country.

Senator Fraser: Yes.

Mr. Crête: I will give you an example. Where I come from, if people hesitated between naming the riding Chapais in memory of Thomas Chapais or Lapointe in memory of Ernest Lapointe, the results would depend on whether a person was traditionally Liberal or Conservative.

I believe that the riding names should reflect the socio-economic and cultural realities of the area. That is what we must do. But accomplishing that in any logical fashion would be as risky as simply changing the name according to the area

Chez nous au provincial, la circonscription de Verdun couvre seulement que Verdun. Nous, on couvre Montréal et Verdun. Certaines circonscriptions couvrent jusqu'à 52 municipalités et tous les maires y vont de leurs demandes respectives. C'est complètement normal de se promener dans un comté et de se faire dire: «Nous on est quoi?»

On représente des gens de tous les secteurs. Mes confrères n'ont pas le choix de vouloir englober des régions en englobant deux, trois ou même quatre noms de circonscriptions en une. Les gens disent qu'ils payent des taxes et des impôts, ils veulent donc être reconnus. Être député n'est pas facile.

Sénateur Fraser, je sais que vous avez déjà été journaliste, mais avez-vous déjà été députée?

Le sénateur Fraser: Non.

M. Lavigne: Ce n'est pas facile. Le nom du comté que je représente a été changé et quand je vais à Pointe Saint-Charles on me tape dessus. Les quartiers Côte-Saint-Paul et Pointe Saint-Charles font partie de la circonscription Verdun-Saint-Henri.

Le sénateur Nolin a été député, il sait de quoi je parle. Les gens de Côte Saint-Paul ont commencé à me dire: «Lavigne, tu veux plus de nous autres?» Que voulez-vous, on m'a confié un comté du nom de Verdun-Saint-Henri. Je n'ai pas le choix de le prendre.

Les gens de Pointe Saint-Charles me tapent sur l'épaule en disant: «Lavigne, c'est quoi ton problème? T'es rendu que t'es député, tu nous reconnais plus?» Je leur réponds que je suis né à Saint-Henri, dans une famille de 14 enfants, que je connais le problème et que je veux essayer de le résoudre. Je vais demander à ce qu'on m'aide à changer le nom de la circonscription, mais ce n'est pas facile.

Le sénateur Fraser: Je voudrais faire une petite rectification. Il est vrai que je n'ai jamais été député, entre autres parce que le travail de député est extrêmement difficile. Vous menez une vie folle, vie que je n'aurais jamais pu mener parce physiquement, je n'en aurais pas eu la force. N'allez pas croire que si je pose des questions c'est que je sous-estime les députés.

M. Crête: Dans la circonscription Kamouraska-Rivière-du-Loup-Témiscouata-Les Basques, les gens de Kamouraska disent qu'ils ne demeurent pas dans les Basques. C'est pour eux bien évident.

Si des démarches doivent être faites pour simplifier l'appellation des circonscriptions électorales, cette opération devra être faite à travers tout le pays.

Le sénateur Fraser: Oui.

M. Crête: Je vous donne un exemple. Chez nous, s'il y avait hésitation à savoir si le comté devrait s'appeler Chapais en souvenir de Thomas Chapais ou Lapointe en souvenir d'Ernest Lapointe, les résultats seraient mitigés selon qu'on est de tradition rouge ou bleue.

Selon moi, les noms de comté doivent refléter des réalités socio-économiques et culturelles. On doit en arriver là. Mais pour faire une démarche comme celle-là, qui aboutirait logiquement, cela serait aussi périlleux que de changer seulement les noms

represented. An area is neutral and in no way reflects a partisan or political connotation. That is the extent of the problem.

Senator Nolin: I would like to make a correction. Mr. Lavigne, I have never been a member of Parliament. I work hard, but I have never been a member.

Senator Joyal: I was a member and I experienced a change in the name of my riding. This corroborates somewhat what Mr. Bigras said earlier. I first represented the riding of Maisonneuve-Rosemont. The riding covered both the Rosemont and Maisonneuve communities.

Following the riding redistribution, the riding of Rosemont became Rosemont and the riding of Maisonneuve was included in the old riding of Hochelaga and the new riding was given the name Hochelaga.

The people from Maisonneuve thought they had been wiped off the map, as we often say in Quebec. I introduced a bill to amend the name of the riding to make it Hochelaga-Maisonneuve, which represented the true identity of the area. These two communities were quite homogeneous within the riding. They literally covered the physical area of both communities.

I am quite sympathetic to the idea of possibly changing the name of a riding because sometimes the Electoral Boundaries Commission does not exactly grasp all of the sociological and identity implications of the area.

However, as some people have pointed out, there has to be a minimum number of criteria if you want to ensure some degree of consistency. Sometimes consistency is not historical. When the Chief Electoral Officer paid us a visit, there was a provincial riding by the name of Marguerite-Bourgeois and I am sure that she never set foot in this riding. This is a territory that had nothing to do with Ville-Marie at the time and the evangelization that occurred. Sometimes the historic link is purely fictional. We simply want to commemorate the name of an important individual that we do not want to forget.

The Chief Electoral Officer told us that, generally speaking, when the draft map is tabled, the members have a fixed amount of time in which to make presentations that may deal with the physical boundaries of the territory and the name. This is usually the best time to do this, and it avoids a continual reprinting of electoral documents.

Why was it not done at this time? In my opinion, the best time to make changes is when the draft map is on the table.

As far as the general attitude is concerned, I would say that we are always a bit reluctant to tell a member what his riding should be called. The two chambers have a certain principle whereby we are the masters of our own procedure. This does not mean that we do not have a role to play in passing legislation.

selon les territoires. Un territoire est neutre et d'aucune façon il n'a de connotation partisane ou politique. Voilà où nous en sommes.

Le sénateur Nolin: Je voudrais faire une rectification. Monsieur Lavigne, je n'ai jamais été député. Je travaille fort, mais je n'ai jamais été député.

Le sénateur Joyal: J'ai déjà été député et j'ai déjà changé le nom de ma circonscription. Cela corrobore un peu ce que monsieur Bigras disait tantôt. J'ai représenté d'abord le comté de Maisonneuve-Rosemont. Le comté était à la fois distribué dans les quartiers Rosemont et Maisonneuve.

Suite à la redistribution électorale, le comté de Rosemont est devenu Rosemont et le comté de Maisonneuve a été incorporé dans l'ancien comté d'Hochelaga et le nouveau comté a été dénommé Hochelaga.

Les gens de Maisonneuve avaient l'impression qu'ils avaient disparu de la carte, comme on dit communément au Québec. J'ai présenté un projet de loi pour amender le nom du comté pour que cela devienne Hochelaga-Maisonneuve qui représentait la réalité identitaire du quartier Hochelaga et Maisonneuve. Ces deux quartiers étaient très homogènes dans les limites du comté. Ils englobaient littéralement les frontières physiques de ces deux quartiers.

Je suis tout à fait sympathique à l'idée qu'un nom de circonscription peut être changé parce que parfois la Commission de délimitation des circonscriptions électorale ne perçoit pas exactement toutes les implications sociologiques et identitaires du milieu.

Cependant, comme certains l'ont fait remarquer, il devrait y avoir un minimum de critères si on va garder quelque chose de cohérent. Parfois, la cohérence n'est pas historique. Quand nous avons reçu le directeur général des élections, il y a un comté provincial du nom de Marguerite-Bourgeois et je suis convaincu qu'elle n'y a jamais mis les pieds. C'est un territoire qui n'a rien à voir avec ce qui était Ville-Marie à l'époque et l'évangélisation qu'on a connue. Le rattachement historique est parfois purement fictif. On veut seulement commémorer le nom d'un personnage qui est important et qu'on ne veut pas oublier.

Le directeur général des élections nous a dit que normalement, lorsque le projet de carte est déposé et que les députés ont une période de temps déterminée pour faire valoir leurs représentations, ils peuvent les faire à la fois sur les limites physiques du territoire et à la fois sur le nom. C'est habituellement une période privilégiée pour le faire et pour éviter les réimpressions continues de matériel électoral.

Pourquoi ne pas l'avoir fait à ce moment? À mon avis, c'est lorsque le projet de carte est sur la table que le moment est privilégié de le faire.

Pour affirmer une sorte d'attitude générale, je dirais que nous sommes toujours un peu réticent à dire à un député comment sa circonscription devrait s'appeler. Il existe une certaine éthique entre les deux Chambres qui fait que l'on est maître de notre propre procédure. Cela ne signifie pas qu'on n'a pas un rôle à jouer dans l'adoption des lois.

We have a status and a constitutional role that we try to fulfil to the best of our ability. The fact remains, however, that we do not want to seem discretionary by saying yes to one person and no to the other. In order to avoid the appearance of being partisan, there should be no criteria. When the Chief Electoral Officer informed us about the procedure, he said that there were some criteria, but that these criteria do not appear to be known. The criteria did not appear to have been explained to the members so that they could understand that this was not solely an arbitrary decision.

He also mentioned that there were 50 printing spaces available on the ballots, and that it would cost a half a million dollars to change this printing process.

There are, therefore, physical limitations with respect to the printing of these ballots. In the case of Verdun-Saint-Paul, do we take out the hyphen or the comma in the name in order to keep within the limit of 50 printing characters?

Why was the change not made when the map was changed? Secondly, were you aware of these criteria? I have no objection in voting on the issue if these criteria were applied. I felt it was important to draw these two aspects of the Chief Electoral Officer's presentation to your attention.

In my opinion, the identity aspect is very important and often, the Electoral Boundaries Commission is not in any position to understand it because the members of the Commission are not rooted in the 75 ridings and do not see how strongly people feel about having the name of their neighbourhood appear on the ballot.

Mr. Lavigne: First of all, I never knew that I could change the name of my riding. I thought it was the Chief Electoral Officer who decided to increase the size of a riding and gave it its name. The people in my riding were always asking to include the name of the neighbourhood which did not figure in the riding name. When I asked Don Boudria about this, he told me that it was too late to begin the process to change the name. This is when I found out that I could change the name of my riding. Then I waited for the right time. This is why I did not do this beforehand.

Mr. Marceau: First of all, Senator Joyal, as you mentioned, you are the Upper Chamber and, given your position, it is difficult to say yes or no to a member of Parliament who wants to change the name of his riding, knowing that this may become quite a significant local political issue for certain members of Parliament. For instance, there would be some political fallout if ever a member of Parliament made a request that was turned down by the Upper Chamber. I appreciate your intervention, it is true that you are in a delicate situation.

That being said, why change the name of my riding now? The reason is very simple. When I was elected in 1997, the electoral map had already been redistributed. I did not have any say in how the map was redistributed, although I would have really liked to have done so.

Nous avons un statut et un rôle constitutionnel qu'on essaie d'assumer au mieux de nos connaissances. Il n'en demeure pas moins que nous ne voulons pas avoir l'air discrétionnaire en disant oui à un et non à l'autre. La façon d'éviter de paraître partisan, c'est de ne pas avoir de critère. Lorsque le directeur général des élections est venu nous informer comment tout cela se déroule, il a dit qu'il avait des critères, mais qu'ils ne semblaient pas être connus, ne semblaient pas avoir été mis à la disposition des députés d'une façon où on comprend que ce n'est pas uniquement une décision arbitraire.

Il nous mentionnait également que dans l'impression des bulletins, il y a 50 espaces d'imprimerie et qu'il en coûterait un demi-million de dollars pour modifier le programme d'espaces d'imprimerie.

Il y a donc des contraintes physiques sur l'impression des bulletins. Dans le cas de Verdun-Saint-Paul, est-ce qu'on enlève le trait d'union ou la virgule dans le nom pour rester à l'intérieur des 50 caractères d'imprimerie d'impression?

Comment se fait-il que le changement n'ait pas été fait au moment du redécoupage de la carte? Deuxièmement, avez-vous pris connaissance de ces critères? Je n'ai pas d'objection à passer au vote si ces critères ont été appliqués. Il m'apparaissait important de porter à votre attention ces deux éléments de la présentation du directeur général des élections.

À mon avis, l'élément identitaire est un élément très important et souvent, la Commission de délimitation des circonscriptions électorales n'est pas en mesure de le saisir parce que les personnes qui siègent ne sont pas «enracinées» dans les 75 circonscriptions et ne peuvent pas percevoir la forte conviction des gens qui veulent que le nom de leur quartier figure sur le bulletin de vote.

M. Lavigne: D'abord, je n'ai jamais su que je pouvais changer le nom de mon comté. Je pensais que c'était le directeur général des élections qui accordait l'agrandissement d'un comté et qui attribuait le nom du comté. Les gens de mon comté demandaient continuellement à ce que le nom du quartier ne faisant pas partie du nom de la circonscription soit ajouté. Lorsque j'ai posé la question à Don Boudria, il m'a répondu qu'il était trop tard pour entamer le processus de modification du nom. C'est à ce moment que j'ai appris que je pouvais changer le nom de ma circonscription. J'ai alors attendu le moment opportun. C'est pour cette raison que je ne l'avais pas fait avant.

M. Marceau: D'abord, sénateur Joyal, comme vous l'avez mentionné, vous êtes la Chambre haute et il est délicat, dans votre position, de dire oui ou non à un député qui désire changer le nom de son comté, sachant que cela peut devenir un enjeu politique local assez important pour certains députés. Par exemple, dans une situation où un député ferait une demande qui serait refusée par la Chambre haute, il y aurait un enjeu politique. J'apprécie votre intervention, il est vrai que vous vous trouvez dans une situation délicate.

Ceci étant dit, pourquoi maintenant changer le nom de ma circonscription? La raison en est fort simple. Lorsque j'ai été élu en 1997, la carte électorale était déjà redécoupée. Je n'ai pas eu un mot à dire dans le découpage de la carte, même si j'aurais bien aimé le faire.

I tabled my first bill a short while ago. I am not referring to the bill currently before you since they took several bills and merged them. In the beginning, I did not really pay too much attention to the requests I received to change the name of the riding. Considering the fact that we are here to debate the issues, I did not find this matter very important. However, people kept asking me to do this, saying: "Listen, perhaps this is not important because it does not change anything in your life, but as far as we are concerned, it means something." The federal riding of Charlesbourg includes the city of Charlesbourg, with a population of 72,000, but seven other municipalities as well. When I travel to Stoneham or Sainte-Brigitte-de-Laval, I am the member for Charlesbourg. I am told: "I am not from Charlesbourg, I come from Stoneham." A lot of people are bothered by the fact that the riding identifies the city.

At the start, I did not think that this was important, but after being told about this time and again, I started giving the matter more thought, and I realized that it is time, after a year and a half of consultation with mayors and citizens, to change the name of the riding. I think that the time was right.

Mr. Desrochers: I was not there either in 1997 when the electoral map was redistributed. I really tried, with the word "Lotbinière," to develop a feeling of belonging. I even consulted my colleague Jacques Baril, the provincial Member of Parliament for Arthabaska, a riding which includes the sector of L'Érable, which are two really dynamic areas. I have an office in Lotbinière and another in Plessisville, which is in the sector of L'Érable. To really meet the needs of the area, it would be preferable to name it Lotbinière-L'Érable.

In June 1999, I took a step in this direction, but my initiative failed because the session was almost over, it was just before the summer. When the new session started, I had to start the process over. Like my colleague from Charlesbourg, I had taken steps on my own before including my request in the bill for which I am appearing this morning. For at least 18 months, I have been telling my fellow citizens that the name would change. All of the people in the sector of L'Érable applauded this decision. If all of the regional municipal counties were to appear in the name of my riding, it would be called Arthabaska-Bécancour-Chutes-de-la-Chaudière-L'Érable-Lotbinière. It would take the Speaker 10 seconds every time he had to say my name.

Everybody would be satisfied if we approve the name of Lotbinière-L'Érable, given that the other municipalities are already identified. Bécancour is already in a riding, Chutes-de-la-Chaudière as well. I too have a problem of confusion. I am fed up with being taken for the provincial member of Parliament. I am a federal member of Parliament. From now on, when we say "the member for Lotbinière-L'Érable", people will know exactly who it is. This is why I consider my initiative to be very important.

[English]

The Chairman: Thank you for appearing before us. Sitting here, in a Senate committee, we prefer not to have to tell you what you can name your own ridings. These are your ridings and it

J'ai déposé mon premier projet de loi il y a quelque temps. Il ne s'agit pas de celui à l'étude présentement puisqu'ils ont pris plusieurs projets de loi pour les fusionner. Au début, je ne considérais pas vraiment les demandes qui m'étaient formulées pour que soit changé le nom de la circonscription. Ayant à l'esprit que nous sommes ici pour débattre des enjeux, je trouvais cela moins important. Cependant, les gens revenaient toujours en me disant: «Écoute, ce n'est peut-être pas important parce que cela ne change rien dans ta vie, mais pour nous, cela signifie quelque chose.» Le comté fédéral de Charlesbourg comprend la ville de Charlesbourg qui compte 72 000 habitants, mais également sept autres municipalités. Quand je vais à Stoneham ou à Sainte-Brigitte-de-Laval, je suis le député de Charlesbourg. On me dit: «Moi, je ne suis pas de Charlesbourg, je suis de Stoneham.» L'identification entre la ville et le comté dérange beaucoup les gens.

Au début, je ne pensais pas que c'était important, mais à force de se le faire dire, on y réfléchit sérieusement et on s'aperçoit qu'il est temps, après un an et demi de consultations avec les maires et la population, de modifier le nom de la circonscription. Je pense que le temps était opportun.

M. Desrochers: Moi non plus je n'étais pas là en 1997 quand la carte électorale a été redécoupée. J'ai vraiment tenté, avec le mot «Lotbinière», de développer un sentiment d'appartenance. J'ai même consulté mon collègue Jacques Baril, le député provincial d'Arthabaska, circonscription qui englobe le secteur de L'Érable, qui sont deux pôles vraiment forts. J'ai un bureau à Lotbinière et un autre à Plessisville, donc dans le secteur de L'Érable. Pour répondre vraiment aux besoins du milieu, il serait préférable que cela devienne Lotbinière-L'Érable.

En juin 1999, j'avais fait une démarche en ce sens, mais mon projet était tombé à l'eau étant donné que nous arrivions à la fin de la session, juste avant l'été. Avec la nouvelle session, j'ai été obligé de recommencer le processus. Tout comme mon collègue de Charlesbourg, j'avais fait une démarche individuelle avant que ma demande soit incluse dans le projet de loi pour lequel je comparais ce matin. Cela fait au moins 18 mois que je dis à mes concitoyens que le nom va changer. Tous les gens du secteur de L'Érable ont applaudi cette décision. Si toutes les MRC devaient figurer dans le nom de mon comté, cela s'appellerait Arthabaska-Bécancour-Chutes-de-la-Chaudière-L'Érable-Lotbinière. Il y aurait dix secondes qui se perdraient chaque fois que le président m'interpellerait.

En approuvant le nom Lotbinière-L'Érable, tout le monde serait satisfait, compte tenu que les autres municipalités sont déjà identifiées. Bécancour est déjà dans un comté, Chutes-de-la-Chaudière également. J'ai moi aussi un problème de confusion. J'en ai marre de passer pour le député provincial. Je suis un député fédéral. Dorénavant, quand on dira «député de Lotbinière-L'Érable», cela va être clair dans la tête des gens. C'est pourquoi je considère ma démarche très importante.

[Traduction]

La présidente: Merci d'être des nôtres. Nous préférierions, dans un comité sénatorial comme le nôtre, ne pas avoir à vous dicter de quelle façon vous devez nommer vos circonscriptions. Ce sont vos

would be far better for this to go before a commission to adjudicate what the name of a riding should be. We will not dictate what the name of your riding should be, but the way the law stands now, you must come before us and defend yourselves, and you have done it quite well.

I wish to emphasize — and this is something that Mr. Lavigne pointed out — that all the ramifications are not necessarily known to members of Parliament, and they should be known, as it relates to changing the names of their ridings. If the number of characters required is more than 50, it costs the public of Canada \$500,000 to rework the computer programs to be able to cope with it. In your case, the Chief Electoral Officer has told us that he can take out the spaces, as in the case of Mr. Crête. In his case, the numbers of letters and spaces adds up to 56. However, by taking out the spaces in between the dashes and the words, the number is reduced to 50. What I want members of Parliament to keep in mind is that if there are more than 50 characters in the name it costs \$500,000 to rectify.

[Translation]

Senator Nolin: I would like to know if the member for Chicoutimi was invited to appear before us this morning?

[English]

The Chairman: The member for Chicoutimi, Mr. André, was invited but he could not attend. He was not in Ottawa either today or this week. However, he did send out a press release, dated April 18, 2000, stating that the riding of Chicoutimi will now be known as Chicoutimi-Le Fjord.

I wish to remind members of Parliament that the process is such that the bill has to come through the Senate, it has to receive Royal Assent, and it must be proclaimed before it is official.

[Translation]

Senator Nolin: I would really have liked to ask him questions about his impertinence in not respecting this Parliament. I find that unacceptable.

Senator Joyal: I must declare a conflict of interest. I represent the senatorial district of Kennebec which includes part of Mr. Desrochers's riding, that is, Plessisville, and I would like to see the word "L'Érable" in the name of that riding.

[English]

The Chairman: Thank you very much for appearing before us. We do appreciate it.

Senators, we now have before us, appearing on Bill C-473, John Bryden, Eugène Bellemare, Ovid Jackson, Dennis Mills, and Peter Goldring. I advised the other group that appeared before us that we conduct our committees within the Senate fairly informally. You can make a statement to begin with, if you wish. If not, we will open it up for questions from the senators.

circonscriptions à vous, et il vaudrait bien mieux que le tout soit porté devant une commission qui prenne une décision. Ce n'est pas à nous à vous dicter comme faire, mais malheureusement, la loi actuelle vous oblige à venir vous défendre devant nous. Et vous vous en êtes fort bien acquittés.

J'aimerais souligner à nouveau — comme l'a déjà signalé M. Lavigne — que les députés ne connaissent pas nécessairement toutes les ramifications de ce qu'ils se proposent de faire. Si le nombre de caractères dans le nom de la circonscription dépasse 50, il en coûtera à la population canadienne 500 000 \$ pour reconfigurer les programmes informatisés pour tenir compte de la longueur du nom. Dans votre cas, le directeur général des élections nous a confirmé qu'il pouvait supprimer des espaces, comme il l'a fait pour la circonscription de M. Crête. Dans le cas qui nous occupe, le total des lettres et des espaces atteint 56, mais en supprimant les espaces entre les tirets et les mots, on parvient à réduire le nombre de caractères à 50. Ce que les députés ne devraient pas oublier, c'est que si le nom comporte plus de 50 caractères, cela coûtera 500 000 \$ à corriger.

[Français]

Le sénateur Nolin: J'aimerais savoir si le député de Chicoutimi a été invité à comparaître devant nous ce matin?

[Traduction]

La présidente: Le député de Chicoutimi, M. André, n'a pas pu accepter notre invitation, car il ne se trouve pas à Ottawa, aujourd'hui ou cette semaine. Toutefois, il nous a envoyé un communiqué daté du 18 avril 2000, dans lequel il explique que la circonscription de Chicoutimi s'appellera désormais Chicoutimi-Le Fjord.

Je voudrais rappeler à tous les parlementaires que le projet de loi doit d'abord être adopté par le Sénat, recevoir la sanction royale, puis être proclamé, avant que ces changements ne soient officialisés.

[Français]

Le sénateur Nolin: J'aurais bien aimé lui poser des questions sur l'outrecuidance qu'il a de ne pas respecter ce Parlement. Pour moi, c'est inacceptable.

Le sénateur Joyal: Je dois déclarer que je suis dans une situation de conflit d'intérêts. Je représente le district sénatorial de Kennebec qui recouvre une partie du territoire de M. Desrochers, qui est Plessisville, et j'ai un intérêt à ce que le mot «L'Érable» soit dans le nom de cette circonscription.

[Traduction]

La présidente: Merci à tous d'avoir comparu.

Sénateurs, nous accueillons maintenant John Bryden, Eugène Bellemare, Ovid Jackson, Dennis Mills et Peter Goldring, toujours dans le cadre de l'étude du projet de loi C-473. J'ai informé les collègues qui vous ont précédés que nos comités du Sénat se passent dans une ambiance assez conviviale. Si vous le souhaitez, vous pouvez faire une déclaration. Si non, nous commencerons par les questions des sénateurs.

Mr. John Bryden, Member of Parliament, Wentworth-Burlington: I will begin. I wish to change the riding's name from Wentworth-Burlington to Ancaster-Dundas-Flamborough-Aldershot because the municipal amalgamation has basically swallowed up three historic communities that were in the former Wentworth County and in fact made the historic Wentworth County disappear all together. The problem is to identify these communities in some sort of way that makes clear their placement in the Hamilton supercity. I feel that it is best to go on the historic boundaries that identify the riding.

The riding of Wentworth-Burlington follows precisely the municipal boundaries of the four communities I described, whose names go back to the late 18th and early 19th century. Everyone in my riding, on hearing the names Ancaster or Flamborough, knows where those communities are.

I agonized over this change because it is a long name. No doubt there is much convenience in a two-word name rather than a four-word name. However, I must say that, on the balance of it, the ability to identify clearly your MP and in whose riding you are is the way of my choice.

I should also like to raise another concern. I unfortunately have a conflict within the riding in that there is a by-election pending. The MPP stepped down in February, and the Harris government has delayed and delayed in calling the by-election. If the name change were to receive proclamation before the by-election is forced by statute, I am afraid of name confusion. I do believe that the premier must call the by-election by October.

In your later deliberations, if there is any way that you can see clear to delay proclamation of this legislation to about October of this year, that delay would be in the interests of my constituents. It would be very unfortunate to have a name change in the middle of the Ontario by-election.

The Chairman: You have posed us quite a problem because we have absolutely nothing to say about the proclamation. All we can do is amend this bill or pass it as is. If we amend it, then that will hold up all the other riding changes because they are all within the same bill.

Mr. Bryden: I do not suggest that you amend the legislation. I appreciate the problem. I am suggesting, although I do not know what the machinery is, that Royal Assent be somehow delayed to later in the year. I have no problem with the bill, and I have no problem with changing the name. It is just that I do have a difficulty in the riding with respect to this by-election.

The Chairman: This bill comes into play. I understand, upon Royal Assent, unless specified otherwise. We will need to look at this carefully. Let us hear the rest of you.

M. John Bryden, député, Wentworth-Burlington: C'est moi qui commencerai. Je voudrais substituer au nom actuel de ma circonscription, qui est «Wentworth-Burlington», le nom «Ancaster» puisque le regroupement municipal a eu pour effet d'englober trois localités historiques qui constituaient autrefois le comté de Wentworth. Autrement dit, le comté historique de Wentworth a disparu. Il faut donc maintenant trouver une façon de désigner ces localités pour qu'il soit clair qu'elles appartiennent à la mégaville de Hamilton. À mon avis, la meilleure façon de faire, c'est de se servir des limites historiques qui définissent la circonscription.»

La circonscription de Wentworth-Burlington suit de façon très précise les délimitations municipales des quatre localités que je viens de décrire, et dont les noms remontent à la fin du XVIII^e siècle et au début du XIX^e siècle. Tous mes électeurs, lorsqu'ils entendent les noms Ancaster ou Flamborough, savent exactement où cela se situe.

Cette décision m'a été difficile, car le nom suggéré est long. Il est évidemment beaucoup plus pratique d'avoir un nom double plutôt que quadruple. Toutefois, l'un dans l'autre, je dois dire que la possibilité de repérer facilement son député et sa circonscription a été le facteur décisif dans mon choix.

J'aimerais soulever aussi un autre problème. Il se trouve que, malheureusement, une élection partielle est prévue dans la circonscription. En effet, le député provincial s'est retiré en février dernier, mais le gouvernement Harris n'a toujours pas déclenché l'élection. Or, si le nouveau nom devait être proclamé avant, je crains qu'il y ait confusion autour du nom. Que je sache, la loi oblige le premier ministre ontarien à déclencher l'élection complémentaire d'ici octobre.

Plus tard, lorsque vous délibérerez du projet de loi, j'aimerais que vous envisagiez de retarder la proclamation de ce projet de loi-ci jusqu'au mois d'octobre prochain, car ce report serait dans l'intérêt de mes électeurs. En effet, il serait malheureux que le nom change en plein milieu de la campagne électorale partielle.

La présidente: C'est tout un dilemme que vous nous apportez, car nous n'avons rien à voir avec la proclamation. Notre rôle à nous se limite à amender le projet de loi ou à l'adopter tel quel. Si nous l'amendons dans le sens que vous souhaitez, cela retardera également les changements de nom dans toutes les autres circonscriptions, puisqu'ils font tous partie du même projet de loi.

M. Bryden: Je ne vous propose pas d'amender le projet de loi. Je comprends votre dilemme. Ce que je propose, c'est que la sanction royale soit reportée à plus tard au cours de l'année, mais je ne connais pas tous les rouages législatifs. Le projet de loi me convient, et le nouveau nom que je propose me convient aussi. Le seul problème, c'est qu'il doit y avoir élection complémentaire dans ma circonscription.

La présidente: Que je sache, le projet de loi a force de loi lorsqu'il reçoit la sanction royale, à moins d'avis contraire. Nous regarderons cela de plus près. Passons aux autres témoins.

[Translation]

Mr. Eugène Bellemare, Member of Parliament, Carleton-Gloucester: I would first like to congratulate you on this Senate room. As a former professor of visual arts, I must tell you that Mr. Mulroney had good taste.

Senator Nolin: It was Mr. Trudeau, and it was during the first economic summit held in Canada. In the Senate, you know, we are very precise.

Mr. Bellemare: I am familiar with the electoral system and the request for name changes. In 1996, I appeared before the Commission to object to the riding boundaries and the name the riding was to be given. I would like to mention that the Commission should not be the final arbiter for such a problem, and I am telling you that from my own experience.

The Elections Act clearly says that when riding redistribution takes place, communities must be respected. If there is a Catholic parish, for example, it should not be divided in two, so that, from one day to the next, half of the parish is in one riding and the other half in another riding. That happened in my riding: Catholic, Anglican, United and two other denominations, which I cannot remember, had their parishes divided in two. Beacon Hill was divided — it was a solid community before — Rothwell and Carleton-Heights, which dates back to the time of the Loyalists, was also divided in two. Despite my representations, they made the boundaries using the map. The Commission members are not necessarily residents of the community concerned; they look at maps and often forget that a road may not form the boundary between communities. More often, it is rivers, mountains and visible topographical entities that separate communities from each other. They had changed the name from Carleton-Gloucester to Gloucester-Carleton. I suggested coming back to the original name of Carleton-Gloucester.

In Ontario, the provincial boundaries are the same as those at the federal level. They have the same name. On that point, I contacted the MPP, even though he is from a different party, out of courtesy for him and respect for the system, to let him know that I wanted to change the name of the riding. He was thrilled. I sent him a letter to ask for his comments in writing. He responded that he fully agreed and that he had done his own survey. I do not know what kind of survey he did. Mine was done in the secondary schools and community centres.

The communities of Carleton-Gloucester and Orleans are developing extremely quickly, and there are now some 80,000 residents in this area. People in the municipalities of Cumberland, Orleans and Gloucester, near the Orleans sector, have always wanted their own city, but for that to be possible they would have to separate from the rest of Carleton-Gloucester, Cumberland and Gloucester, and that is impossible. Suddenly, the province decided to merge the 11 municipalities in the Ottawa region. We will have a huge city called Ottawa.

[Français]

M. Eugène Bellemare, député de Carleton-Gloucester: J'aimerais d'abord vous féliciter pour cette pièce du Sénat. En tant qu'ancien professeur d'arts visuels, je dois vous dire que M. Mulroney avait bon goût.

Le sénateur Nolin: C'est M. Trudeau, et c'était lors du premier sommet économique qui s'est tenu au Canada. Vous savez, au Sénat, nous sommes très précis.

M. Bellemare: Je suis conscient du système électoral et des demandes de modification. En 1996, j'ai comparu devant la commission pour m'objecter aux limites du comté, ainsi qu'au nom qu'on devait lui donner. J'aimerais vous mentionner que la commission ne devrait pas être l'endroit où la décision finale se prend pour un tel problème, et je vous dis cela d'après ma propre expérience.

La loi électorale dit bien que dans la question de la redistribution des comtés, nous devons respecter les communautés. S'il y a une paroisse catholique par exemple, on ne devrait pas la séparer en deux, pour que tout à coup, du jour au lendemain, la moitié soit dans un comté et l'autre moitié dans un autre comté. C'est arrivé dans mon comté; on a séparé les paroisses catholique, anglicane, unie, et deux autres dénominations que j'oublie. On a séparé Beacon Hill en deux, — une communauté qui était solidaire avant — la communauté Rothwell et Carleton-Heights qui date du début de l'époque des loyalistes a aussi été séparée en deux. Malgré mon plaidoyer, ils ont séparé cela selon la carte géographique. Les membres de la commission ne sont pas nécessairement des résidents de la localité; ils voient des cartes géographiques et oublient souvent que les communautés traversent certaines routes. Ce sont plutôt des rivières, des montagnes et des endroits géographiquement visibles du point de vue de la topographie qui peuvent séparer des communautés. Ils avaient changé le nom de Carleton-Gloucester à Gloucester-Carleton. Je leur ai suggéré de revenir au nom original, Carleton-Gloucester.

En Ontario, les limites des comtés sont les mêmes que les limites fédérales. Ils portent le même nom. Sur ce point, j'ai communiqué avec le député provincial bien qu'il soit d'un autre parti, par courtoisie à son égard et par respect envers le système, pour l'aviser que je voulais changer le nom du comté. Il a été très enchanté. Je lui ai fait parvenir une lettre pour lui demander ses commentaires par écrit. Il m'a répondu qu'il était totalement d'accord, qu'il avait fait son propre sondage. Je ne connais pas le genre de sondage qu'il a fait. Le mien a été fait dans les écoles secondaires et dans les centres communautaires.

Les communautés de Carleton-Gloucester et d'Orléans se développent un rythme phénoménal, la population de cette région s'élève à environ 80 000 habitants. Les citoyens des municipalités de Cumberland, d'Orléans et de Gloucester, près du secteur Orléans, ont toujours voulu avoir leur propre ville, mais pour cela, il faudrait se séparer du reste de Carleton-Gloucester, de Cumberland et de Gloucester et cela est impossible. Soudainement, la province a décidé de faire le fusionnement des 11 municipalités de la région d'Ottawa. Nous aurons à l'avenir une ville immense qui s'appellera Ottawa.

A few years ago, when I heard talk of a municipal merger, I delayed introducing my bill. When I wanted to introduce it again, about two years ago, I had to wait until there was a group of us. When we become parliamentary secretaries, we do not have the right to introduce a bill, we need to wait for a group and have our name included.

In my community of Carleton-Gloucester, 80 per cent of people are bilingual, either because of their upbringing or their work. They are very proud of that situation, even anglophones insist on keeping the accent on Orléans. In the beginning, my bill proposed the name Orléans-Gloucester or Gloucester-Orléans. Now, with the merger, the name Gloucester is disappearing. It is unfortunate, but this is what will happen on January 1, 2001. There is so much consensus in Orléans to keep the name of their city that there would practically be a revolution if they lost it. In the old days, Ottawa-East was called Vanier. People in Gloucester would not like the name Ottawa-East, so I suggested Ottawa-Orléans. I had thought of adding Gloucester, but it would be too long. The Director of Elections Canada talked to me about the costs and complications that that would involve. Besides, one third of Gloucester is in the ridings of John Manley and Mauril Bélanger. If I added the word Gloucester, the acronym for the riding might become GOO or OOG.

I hope that you will be able to help me as well as the people of Gloucester by accepting the name change that I am proposing, Ottawa-Orléans, given that we are now all part of Ottawa.

[English]

Senator Andreychuk: I have no comment on what the honourable members are saying.

I did want to comment, however, on Mr. Maurice Vellacott's letter to the committee. I have no direction and, certainly, do not want to change the name to Saskatoon-Wanuskewin, but I took some exception to the comment that Wanuskewin was only a name in Saskatchewan to mean "the riding and a small aboriginal museum." Wanuskewin has a historical meaning in Saskatchewan — and I do not know which party or which member of Parliament wanted to change Wanuskewin. However, it made eminent good sense for us to start reclaiming a legitimate part of our Saskatchewan history. To make the comment that it is a name that has less significance I do not think is quite correct. I certainly wanted that on the record.

The Chairman: Thank you.

Mr. Ovid Jackson, Member of Parliament, Bruce-Grey: Honourable senators, I am glad to be here today. I am not one who likes to suggest changes to legislation. The name change came to be partially because of the harmonization of the two ridings and also because the provincial riding was called Grey-Owen Sound.

Bill Murdoch wrote me a letter about a year ago asking what I thought about us having concurrent bills — one before the

Il y a quelques années, lorsque j'ai eu vent d'un fusionnement des municipalités, j'ai tardé à soumettre mon projet de loi. Lorsque j'ai voulu le représenter, il y a environ deux ans, j'ai dû attendre un groupe. Quand nous sommes nommés secrétaire parlementaire, nous n'avons pas le droit de présenter un projet de loi, il faut attendre un groupe et que mon nom y soit indiqué.

Dans ma communauté, Carleton-Gloucester, 80 p. 100 des gens, soit à cause de leur éducation ou de leur travail, sont bilingues. Ils sont très fiers de cette situation, même les anglophones insistent pour que le nom Orléans conserve l'accent aigu. Au début, mon projet de loi indiquait Orléans-Gloucester ou Gloucester-Orléans. Maintenant, avec le fusionnement, le nom de Gloucester disparaît. C'est malheureux, mais c'est ce qui arrivera le premier janvier 2001. La population d'Orléans est tellement solidaire du nom que porte leur ville, qu'il y aurait une quasi-révolution s'ils le perdaient. Anciennement, Ottawa-Est, c'était Vanier. Les gens de Gloucester n'aimeraient pas Ottawa-Est, alors j'ai suggéré Ottawa-Orléans. J'avais pensé ajouter Gloucester, mais cela deviendrait excessivement long. Le directeur d'Élection Canada m'a parlé des coûts et des complications que cela représenteraient. D'ailleurs, le tiers de la ville de Gloucester fait partie des circonscriptions de MM. John Manley et Maurice Bélanger. Si j'ajoutais le mot Gloucester, l'acronyme pour le comté risquerait de devenir GOO ou OOG.

J'espère que vous m'aidez ainsi que les gens de Gloucester en acceptant le changement de nom que je propose, Ottawa-Orléans, étant donné que maintenant nous faisons tous partie de la ville d'Ottawa.

[Traduction]

Le sénateur Andreychuk: Je ne souhaite pas commenter ce que nous ont dit les députés.

Je voudrais toutefois commenter la lettre qu'a envoyée M. Maurice Vellacott au comité. Non seulement je suis contre l'idée d'opter pour le nom de Saskatoon-Wanuskewin, mais je m'inscris aussi en faux contre l'observation du député selon laquelle Wanuskewin n'est qu'un nom indien de la Saskatchewan désignant sa circonscription et un petit musée autochtone. Wanuskewin est un nom d'origine historique en Saskatchewan — et je ne sais pas qui est ce député qui veut changer le nom de la circonscription de Wanuskewin, ni quel est son parti. Toutefois, je pense au contraire qu'il serait très logique pour nous de commencer à nous réapproprier une part légitime de l'histoire de notre province. Le député a tort d'affirmer que ce nom a peu d'importance. Voilà ce que je voulais dire officiellement.

La présidente: Merci.

M. Ovid Jackson, député, Bruce-Grey: Honorables sénateurs, je suis ravi d'être ici. Personnellement, je ne suis pas de ceux qui aiment à proposer des modifications législatives. Toutefois, comme la circonscription provinciale s'appelle Grey-Owen Sound, j'ai proposé que l'on change le nom de la circonscription fédérale pour harmoniser les deux appellations.

Il y a environ un an, Bill Murdoch m'a écrit pour me demander ce que je pensais de l'idée que nous soumettions concurrentement

provincial legislature and one before the federal Parliament — recognizing that I was the one who had to make the change.

I subsequently found out that a change was occurring and, in fact, that it fell within the specified criteria for name changes to electoral districts. The name reflects the riding primarily as a rural area, as well as a large urban centre that is well recognized by most people. That is something we want to sell when it comes to tourism — that we have both the rural component as well as the urban component.

As you know, I am the former mayor of Owen Sound, and we made ourselves the regional centre, with the facilities expected of such an area — hospitals, et cetera. It is a major part of our community structure.

The window is occurring now when the computer programs will be changed and the maps will be made. Thus, it is an opportune time to make the name change. I have the full concurrence of my colleagues at the provincial level. I think it was well accepted by the community, as we discussed it.

Mr. Dennis Mills, Member of Parliament, Broadview-Greenwood: Honourable senators, during the fourth week in January, I was speaking at a rally in Saskatoon. About 15 people came up to me and asked where Broadview-Greenwood is. That was not the first time. Over the last two or three years, at least 10 or 15 times each year, people would ask where the riding is. Most do not know what province it is in.

About three or four months ago, I sat down with my colleagues and my staff in the constituency and we decided that we would be serving our community better with a name change, because of some of the issues that we were attached to. If we could identify ourselves as A. from Toronto and B. from the Danforth — which is the most popular part of our riding — because the two streets, Broadview and Greenwood, do not have any symbolic meaning at all.

As we were going through that exercise, we also discovered something quite by chance. We have a very active Web site in our office and I asked my Web master if we had ever checked to see whether we had locked in the name Broadview-Greenwood. Lo and behold, we discovered that the domain Broadview-Greenwood was held by the NDP sitting member. That member had also organized a deal with the NDP municipal councillor with Broadview-Greenwood, Mr. Jack Layton.

My ideological opponents here have locked up those names. That was not the prime concern for me in having the name changed, but it brought to my attention that it is very important, when you change a riding name, to also lock in the domain name for any type of reference that your constituents might want to access.

I would hate to think that when they search “Dennis Mills, Broadview-Greenwood” they end up inside the Web site of my opponents. As you can imagine, even before we applied for

deux projets de loi — l’un à l’assemblée provinciale et l’autre au Parlement fédéral — tout en reconnaissant que c’était sans doute à moi à changer le nom de ma circonscription.

J’ai appris par la suite que certains changements de nom se préparaient, et que le nom auquel je songeais répondait aux critères spécifiques régissant les noms des circonscriptions électorales. Le nouveau nom refléterait particulièrement le fait que la circonscription est d’abord rurale, même si elle englobe un grand centre urbain bien connu des gens. Ce serait justement un avantage du point de vue touristique: nous pourrions faire valoir notre visage rural et notre visage urbain.

Comme vous le savez, je suis ancien maire d’Owen Sound, que nous avons transformé en centre régional, avec les institutions dont on s’attend d’un tel centre — hôpitaux, et cetera. C’est un aspect important de notre structure communautaire.

Le moment arrive de remplacer les logiciels et de préparer les cartes. Il serait donc opportun de changer le nom maintenant. Mes collègues au niveau provincial sont parfaitement d’accord avec moi. La communauté semble avoir bien accepté l’idée, d’après nos consultations.

M. Dennis Mills, député, Broadview-Greenwood: Honorables sénateurs, j’ai pris la parole à un grand rassemblement à Saskatoon pendant la quatrième semaine de janvier. Une quinzaine de personnes m’ont demandé où se situait Broadview-Greenwood. Ce n’est pas la première fois que ça m’arrive. Au cours des deux ou trois dernières années, au moins 10 à 15 fois par année, les gens me demandent où se trouve cette circonscription. La plupart des gens ne savent même pas de quelle province il s’agit.

Il y a environ trois ou quatre mois, j’ai discuté de la question avec mes collègues et mon personnel de circonscription, et nous avons décidé que nous servirions mieux notre communauté en changeant le nom, étant donné certains des dossiers sur lesquels nous travaillons. Si nous pouvions nous identifier comme étant, d’une part, de Toronto, et d’autre part, de Danforth — qui représente la majorité de la circonscription — parce que les rues Broadview et Greenwood n’ont aucune importance symbolique.

Au cours de ces discussions, nous avons aussi découvert quelque chose tout à fait par hasard. Notre bureau possède un site Web très actif, et j’ai demandé à mon webmestre si nous avions déjà vérifié si nous possédions les droits au nom Broadview-Greenwood. Il s’avère que le nom de domaine Broadview-Greenwood appartient au député provincial du NPD. En outre, ce dernier a conclu une entente avec le conseiller municipal néo-démocrate, M. Jack Layton, concernant le nom Broadview-Greenwood.

Mes adversaires idéologiques ont acquis les droits à ces noms. Ce n’est pas ce qui me pousse à vouloir changer le nom, mais on m’a souligné qu’il était très important, quand on change le nom d’une circonscription, d’acquiescer aussi le nom de domaine pour toutes les références auxquelles vos électeurs pourraient vouloir avoir accès.

Je n’aime pas penser que quelqu’un qui fait une recherche pour «Dennis Mills, Broadview-Greenwood», pourrait se retrouver au site Web de mes adversaires. Comme vous pouvez vous imaginer,

consideration from the House of Commons and from you, honourable senators, that, given this potential name change, we locked in the name Toronto-Danforth.

I should tell you that my provincial political counterpart is passionately opposed, naturally, to what I am doing. I told her that if I was re-elected for a fourth term, I might consider changing, if the house concurred to something else, but at this point in time I would appeal to you for consideration on this name change.

Mr. Peter Goldring, Member of Parliament, Edmonton East: Honourable senators, I would like to have the name Edmonton East changed to Edmonton Centre-East, for a number of reasons. The east part of the city of Edmonton is generally considered to be from 97th Street, running north and south. The Edmonton East riding extends over to 109th Street. It takes in the entire downtown core and the river valley area as well.

As I have been sending out mailers and flyers, I find people are surprised to find that they are living in Edmonton East. They think of themselves as living in the city centre. There is no other riding in Edmonton that uses the name "centre" in its name, unlike Scarborough Centre, York Centre, Vancouver Centre, Kitchener Centre, Mississauga Centre, Calgary Centre. It goes on and on.

The importance of this name change is to give identity to the people in the downtown city area. They constitute a considerable percentage of voters in the riding, Edmonton Centre-East — the name that I would like — also encompasses City Hall, the legislative building, the stadium and all of the major city centre provisions.

In my mind, it is natural to call it Edmonton Centre-East because Edmonton East does not describe it accurately. The city centre area is undergoing a form of renaissance. There is a lot of pride in new development. New businesses are opening. New buildings are opening. The city core is upbeat. It would be a positive thing to include the city centre in the name of Edmonton Centre-East.

Senator Pearson: I enjoy the discussions we are having because they bring us closer to the kinds of realities you are experiencing. As Mr. Bryden knows, one of my daughters lives in his constituency and I like the idea that Dundas will now get its own name.

For those of you from Ontario, I am confused. Two of you have had a positive relationship and agreement on the new name with your provincial counterpart. The other two have not.

Mr. Mills: That is correct.

Senator Pearson: Who changes the name first? If you change it, can they keep their riding name? How does it work?

Mr. Mills: No. The Harris government enacted a law two years ago that the provincial ridings would follow the same names as

même avant de proposer le changement de nom à la Chambre des communes et à vous, honorables sénateurs, nous avons acquis les droits au nom Toronto-Danforth.

Je dois avouer que mon homologue provincial s'oppose avec véhémence, bien sûr, à ma démarche. Je lui ai dit que si j'étais réélu pour un quatrième mandat, je songerais à la possibilité d'apporter un changement, s'il plaît à la Chambre d'accepter un autre nom, mais je vous demanderais d'approuver ce changement de nom maintenant.

M. Peter Goldring, député, Edmonton-Est: Honorables sénateurs, je voudrais remplacer le nom Edmonton-Est par Edmonton-Centre-Est, pour plusieurs raisons. La limite de la partie est de la ville d'Edmonton est généralement considérée comme étant la 97^e rue. La circonscription d'Edmonton-Est s'étend jusqu'à la 109^e rue. Elle comprend tout le centre-ville et la vallée de la rivière aussi.

Quand j'envoie des bulletins parlementaires et des dépliants, je constate que les gens sont surpris d'apprendre qu'ils habitent dans la circonscription d'Edmonton-Est. Ils se considèrent des résidents du centre-ville. Aucune autre circonscription d'Edmonton n'utilise le nom «centre» dans son nom, à la différence de Scarborough-Centre, York-Centre, Vancouver-Centre, Kitchener-Centre, Mississauga-Centre, Calgary-Centre. La liste est longue.

Le but de ce changement de nom est de donner une identité aux résidents du centre-ville. Ils représentent un pourcentage important d'électeurs de la circonscription. Le nom Edmonton-Centre-Est — le nom que je propose — comprend aussi l'hôtel de ville, l'édifice législatif, le centre sportif et toutes les installations importantes du centre-ville.

À mon avis, le nom Edmonton-Centre-Est convient mieux parce que Edmonton-Est ne correspond pas bien à la circonscription. Le centre-ville connaît une sorte de renaissance. On est très fier des nouveaux projets de développement. De nouveaux commerces ouvrent leurs portes. On construit de nouveaux édifices. Il y a un esprit de dynamisme au centre-ville. Ce serait une mesure positive d'inclure le centre-ville en changeant le nom à Edmonton-Centre-Est.

Le sénateur Pearson: Je me réjouis de ces discussions parce qu'elles nous permettent de mieux connaître les réalités dans vos circonscriptions. Comme M. Bryden le sait, une de mes filles habite dans sa circonscription, et j'aime l'idée que Dundas va maintenant faire partie du nom.

Je suis un peu perplexe à l'égard des demandes des députés de l'Ontario. Deux d'entre vous ont eu des consultations fructueuses menant à une entente avec votre homologue provincial sur le nouveau nom. Ce n'est pas le cas des deux autres.

M. Mills: C'est cela.

Le sénateur Pearson: Qui change le nom en premier? Si c'est vous, est-ce que les représentants provinciaux peuvent conserver leur nom de circonscription? Comment cela fonctionne-t-il?

M. Mills: Non. Le gouvernement Harris a adopté une loi il y a deux ans qui prévoit que les circonscriptions provinciales portent

the federal ridings named by the Parliament of Canada. They will have to change.

Senator Pearson: What about the municipality? Are they not also following those names?

Mr. Mills: The municipality will eventually be the same way but it is not there yet.

Mr. Bryden: I would just like to put on the record that my problem with my provincial counterpart is that he is not there. He resigned before the name change opportunity came up and the post continues to be vacant. That makes it impossible for me to consult.

Senator Pearson: Does Aldershot encompass Burlington?

Mr. Bryden: Yes. The historic boundary is at Aldershot community. There is a lot of history here. It used to be part of Wentworth. Then it became part of Burlington. I have examined this in great detail and the options are just impossible.

Senator Pearson: I am all for this. It is not a problem, besides, for Paddy Torsney. She is in Burlington.

Mr. Bryden: It also differentiates. Aldershot is a community that has lost its municipal and political identity but its community identity has lived on. The other three municipalities are now losing their political identities, but I can assure you that their historic and community identities will live on. This is a way of not reinforcing it but of acknowledging it.

Senator Pearson: It is an historical tribute.

Mr. Bellemare: I also consulted the mayors of both cities in my riding of Cumberland. Mayor Lalonde concurred with terrific enthusiasm, and fiery Mayor Claudette Cain agreed that it would not be a good change.

The Chairman: That is as good as it gets. Mr. Mills, did you wish to reply?

Mr. Mills: I just wanted to acknowledge a point that my provincial counterpart made that I would like to put on the record. Ms Churley mentioned that it would be a considerable expense for her to change the riding name. In reality, there is no expense. I intend to run out my stationery, and I usually have at least a couple of months' worth. I am sure they would not have much more than that.

There is one sign over her constituency office, and I have costed that out to be \$500. There is no real cost to the taxpayers here of any substance.

[Translation]

Senator Beaudoin: Mr. Bellemare, I listened to your presentation and I quite agree with what you are asking for. However, Ottawa-Orléans — the word Orléans must obviously be

les mêmes noms que les circonscriptions fédérales, selon la désignation donnée par le Parlement du Canada. C'est la circonscription provinciale qui devra changer son nom.

Le sénateur Pearson: Et la municipalité? Est-ce qu'elle ne change pas de nom elle aussi?

M. Mills: La municipalité va finir par faire la même chose mais on n'en est pas encore là.

M. Bryden: Je voudrais signaler que mon problème avec mon homologue provincial, c'est qu'il n'est pas là. Il a donné sa démission avant que le changement de nom soit proposé, et son siège est toujours vacant. Il m'est donc impossible de le consulter.

Le sénateur Pearson: Est-ce que Aldershot comprend Burlington?

M. Bryden: Oui. La limite historique est à Aldershot. Il y a beaucoup d'histoire là. Autrefois, cette communauté faisait partie de Wentworth. Elle a ensuite été absorbée par Burlington. J'ai examiné tout cela de près, et les options sont vraiment impossibles.

Le sénateur Pearson: J'appuie cette initiative tout à fait. Cela ne pose pas de problème, non plus, pour Paddy Torsney. Elle est de Burlington.

M. Bryden: Cela établit aussi une distinction. Aldershot est une communauté qui a perdu son identité municipale et politique, mais son identité communautaire existe toujours. Les trois autres municipalités perdent maintenant leurs identités politiques, mais je peux vous dire que leurs identités historiques et communautaires ne vont pas disparaître. Il ne s'agit pas de renforcer cette réalité, mais bien de la reconnaître.

Le sénateur Pearson: C'est un hommage historique.

M. Bellemare: Moi aussi, j'ai consulté les maires des deux municipalités dans ma circonscription de Cumberland. Le maire Lalonde a appuyé l'idée avec beaucoup d'enthousiasme, et la dynamique mairesse Claudette Cain a avoué que ce serait un bon changement.

La présidente: On ne peut pas demander mieux. Monsieur Mills, vouliez-vous dire quelque chose en réponse?

M. Mills: Je voulais simplement traiter d'un point soulevé par mon homologue provincial. Mme Churley a dit qu'il lui coûterait très cher de changer le nom de la circonscription. En réalité, il n'y a aucun coût rattaché à cela. J'ai l'intention d'épuiser ma papeterie, et j'en ai généralement pour au moins deux mois. Je suis convaincu qu'il n'y en a guère plus que cela au niveau provincial.

Il y a une enseigne au-dessus de son bureau de circonscription, qui coûterait 500 \$ à remplacer, selon mes estimés. Il n'y a aucun coût réel pour les contribuables.

[Français]

Le sénateur Beaudoin: Monsieur Bellemare, j'ai écouté votre présentation et je suis tout à fait d'accord avec ce que vous demandez. Mais Ottawa-Orléans, il faut ajouter le mot Orléans,

added. When you say Ottawa, what are you doing for the smaller cities? Ottawa has more than one riding, does it not?

Mr. Bellemare: Yes.

Senator Beaudoin: So Ottawa-Orléans would be part of Ottawa and all of Orléans, is that right?

Mr. Bellemare: Yes.

Senator Beaudoin: What do the other members of Parliament do whose ridings contain part of Ottawa and outlying areas? Do they talk about part of Ottawa or do they all suggest Ottawa plus another name, or is it Ottawa-Centre, et cetera?

Mr. Bellemare: The problem does not arise, since Ottawa-Centre already exists. The provincial and federal representatives of Ottawa-Centre have no objection to keeping that name. It is a good designation. You have Ottawa-South, which Minister Manley has no objection to changing. If he wanted to change that name, it would be Ottawa-South-Gloucester, but Gloucester is disappearing and becoming Ottawa. You have Ottawa-West. So we would be missing only Ottawa-East, and what would that really mean? There was Ottawa-Vanier, which was called Ottawa-East at the provincial level, and the people of Orléans, who make up the majority of the riding, very much want to keep the name Orléans.

Senator Beaudoin: The generic names are obviously Ottawa and Orléans, and those who are in the centre, the west and the south have no objection?

Mr. Bellemare: I have no idea if they have objections. Besides, I do not see why there would be any objection because there might someday be a riding called Ottawa-Nepean, or something else, since I am just guessing. In Ottawa-Orléans, Gloucester is becoming part of Ottawa, so there can be no objection to that. Where people have already objected, the province has made the decision already. There are currently 11 municipalities, and they will all become part of Ottawa on January 1, 2001. We cannot keep the name Carleton-Gloucester.

Senator Beaudoin: Basically, you are perfectly right. I just wanted to know if, when it is part of the city, you can use the name Ottawa like that, since the others are saying centre, south and west, but as you say, that is a small part. Has there ever been a riding called Ottawa-East?

Mr. Bellemare: There was a provincial riding called Ottawa-East, and it included mainly Vanier and Sandy Hill.

Senator Beaudoin: That is part of your riding.

Mr. Bellemare: No. I am farther out. My riding starts in Orléans.

[English]

The Chairman: Actually, Mr. Bellemare's riding is south of Ottawa South and east of Ottawa-Vanier, which used to be called Ottawa East.

[Translation]

Senator Nolin: Your efforts at consultation need to be acknowledged, and it is to be hoped that all your colleagues do as much.

c'est évident. Quand vous dites Ottawa, qu'est-ce que vous faites pour les villes assez importantes? Ottawa a plus d'un comté n'est-ce pas?

M. Bellemare: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Alors quand on dit Ottawa-Orléans, c'est une partie d'Ottawa et c'est tout Orléans, c'est cela?

M. Bellemare: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Que font les autres députés qui sont en partie à Ottawa et à l'extérieur? Disent-ils une partie d'Ottawa ou ils suggèrent tous Ottawa et un autre nom ou si c'est Ottawa-Centre et cetera?

M. Bellemare: Le problème ne se pose pas étant donné que vous avez Ottawa-Centre qui existe déjà. Les députés d'Ottawa-Centre, provincial et fédéral, n'ont pas d'objection à rester Ottawa-Centre. La désignation est bonne. Vous avez Ottawa-Sud, le ministre Manley ne voit aucune objection à changer le nom. S'il voulait changer le nom ce serait Ottawa-Sud-Gloucester, mais Gloucester disparaît, il devient Ottawa. Vous avez Ottawa-Ouest. Il manquerait alors seulement Ottawa-Est et qu'est-ce que cela voudrait dire au juste? On se rappelle d'Ottawa-Vanier qui s'appelait Ottawa-Est au niveau provincial et les gens d'Orléans, qui forment la majeure partie du comté, eux, tiennent bien au nom Orléans.

Le sénateur Beaudoin: Le nom générique, c'est évidemment Ottawa et Orléans et ceux qui sont au centre, à l'ouest et au sud, n'ont aucune objection?

M. Bellemare: Je n'ai aucune idée s'ils ont des objections. D'ailleurs, je ne vois pas où il y aurait une objection parce que vous auriez peut-être un jour Ottawa-Nepean, ou je ne sais pas quoi, je fais seulement des hypothèses. Dans Ottawa-Orléans, Gloucester devient Ottawa, alors on ne peut pas s'objecter à cela. Pour ceux qui se sont déjà objectés, la province a déjà tranché sur cette question. Ce sont maintenant 11 municipalités et à partir du 1^{er} janvier 2001, c'est Ottawa. On ne peut pas laisser cela Carleton-Gloucester.

Le sénateur Beaudoin: Sur le fond, vous avez parfaitement raison. Je voulais juste savoir quand c'est une partie de la ville, si on peut mettre Ottawa comme cela alors que les autres disent centre, sud et ouest, mais comme vous dites, c'est une petite partie. Est-ce qu'on a déjà eu Ottawa-Est?

M. Bellemare: La province a déjà eu un comté qui s'appelait Ottawa-Est et cela comprenait surtout Vanier et la Côte de sable.

Le sénateur Beaudoin: C'est ce qui fait partie de votre comté.

M. Bellemare: Non. Je suis plus loin. Il faut aller à Orléans.

[Traduction]

La présidente: En fait, la circonscription de M. Bellemare est plus au sud qu'Ottawa-Sud et à l'est d'Ottawa-Vanier, qui portait anciennement le nom d'Ottawa-Est.

[Français]

Le sénateur Nolin: Il faut reconnaître votre effort de consultation et espérer que tous vos collègues fassent de même.

[English]

My question is for Mr. Mills. You have heard about the extensive consultation process that your colleague, Mr. Bellemare, went through, and I do not know if you were here earlier when we heard your colleagues from the Province of Quebec. Most of them have undergone massive consultation. What kind of consultation, if there was consultation, did you go through?

Mr. Mills: My consultation essentially was with my constituents. I have only had three constituents who have objected to this name and I literally have hundreds who think it is just fantastic.

I represent a community that is 90 per cent small businessmen and women, and I have canvassed the businessmen and women from different parts of my community. They are very excited about this name change because they feel that they now have an identity. Even in Toronto, Broadview-Greenwood does not mean anything. However, now everyone knows my riding is the Danforth. The Danforth is the most popular street in Canada, after Yonge Street. It is a place of restaurants, where close to 100,000 people visit every day, not just from the City of Toronto but from different parts of Canada. Danforth recognition is there and most of my constituents, I would say a vast majority, feel very proud of being associated with the Danforth.

Those people who have asked me to consider a different name wanted East York-Riverdale. East York-Riverdale is really not much different from Broadview-Greenwood. If I am speaking in St. John's, Newfoundland, or if I am speaking in Halifax or Saskatoon, and I say East York-Riverdale versus Toronto-Danforth, it has a dramatically different representation.

Those of us who are members of Parliament in Toronto are saddled with a strong image that we tend to be very Toronto-centric in our policy thinking, our thought processes, and a vast majority of my colleagues in the Toronto caucus are not like that. We are national politicians. We care about every region of the country and, quite frankly, we like to show other regions of the country where we are from and we especially like to show it when we are working on issues that are beyond our own riding space.

Senator Nolin: Obviously your community is showing a lot of enthusiasm to support that name. Is that the reason for publishing, before Parliament agreed to change the name of your riding, an ad in the paper using the new name that you are asking for?

Mr. Mills: Pardon me? What is that about an ad in the newspaper?

Senator Nolin: You circulated it in your community.

Mr. Mills: Yes, I will explain that. What was the date of that event?

Senator Nolin: It was on April 29, 2000.

Mr. Mills: I will explain that error, senator. Approximately a week or 10 days before we did that, I called our whip and for confirmation that I could begin the process of using the name

[Traduction]

Ma question s'adresse à M. Mills. Vous avez pris note du processus de consultation étendu mené par votre collègue, M. Bellemare, et je ne sais pas si vous étiez là plus tôt lorsque vos collègues québécois ont parlé. La plupart d'entre eux ont fait des consultations très poussées. Avez-vous consulté, et si oui, de quel genre de consultations s'agit-il?

M. Mills: J'ai surtout consulté les gens de mon comté. Il n'y a que trois électeurs qui se sont opposés à ce nom et j'en ai des centaines qui en sont ravis.

Je représente un milieu composé à 90 p. 100 de petits entrepreneurs et commerçants et j'ai demandé l'avis des hommes et des femmes d'affaires des quatre coins de ma circonscription. Ils sont très en faveur de ce changement parce qu'ils estiment maintenant avoir une identité. Même à Toronto, Broadview-Greenwood n'a aucune signification. Cependant, tout le monde sait que ma circonscription se trouve dans le quartier Danforth. Danforth est la rue la plus connue au Canada, après la rue Yonge. C'est un endroit où on trouve des restaurants, qui accueillent jusqu'à 100 000 personnes chaque jour, qui viennent non seulement de la ville de Toronto mais de toutes les régions du Canada. On reconnaît le nom Danforth et la plupart de mes électeurs, je dirais même une grande majorité, sont très fiers de s'associer au nom Danforth.

Ceux qui voulaient un autre nom ont proposé East-York-Riverdale. East-York-Riverdale n'est pas très différent du nom Broadview-Greenwood. Si je suis à St. John's, Terre-Neuve, ou à Halifax ou à Saskatoon, les gens auront une impression très différente selon le nom de circonscription que j'emploie, c'est-à-dire, East-York-Riverdale ou Toronto-Danforth.

On a tendance à croire que les députés de Toronto ne pensent qu'à cette ville-là en élaborant des politiques, en réfléchissant, et ce n'est pas le cas pour bon nombre de mes collègues du caucus de Toronto. Nous représentons le pays dans son ensemble. Nous nous intéressons à chaque région du pays et, très franchement, nous aimons faire connaître nos circonscriptions aux autres régions du Canada et nous aimons surtout le faire lorsque nous examinons des questions qui vont au-delà des limites de nos comtés.

Le sénateur Nolin: Il est évident que ce nom plaît beaucoup à votre collectivité. Est-ce la raison pour laquelle vous avez publié, avant que la Chambre n'adopte le nom, une annonce dans le journal donnant le nom que vous avez demandé?

M. Mills: Pardon? Vous parlez d'une annonce dans un journal?

Le sénateur Nolin: Vous l'avez fait distribuer au sein de votre collectivité.

M. Mill: Oui. Je vais vous expliquer cela. Quelle était la date?

Le sénateur Nolin: C'était le 29 avril 2000

M. Mills: Je vais expliquer cette erreur, monsieur le sénateur. À peu près une semaine ou dix jours auparavant, j'ai communiqué avec notre whip pour confirmer que je pouvais commencer à

Toronto-Danforth. I was given an assurance that by that time everything would have been through. That is where that mistake came from.

I should tell you that because it had not gone through we have not used the name anywhere, anyplace, anytime.

Senator Nolin: That is probably the same reason you have already changed the official name of your riding association.

Mr. Mills: No, we have not.

Senator Nolin: It is sponsored by the Toronto-Danforth Liberal Association.

Mr. Mills: We have not changed that.

Senator Nolin: Anticipation?

Mr. Mills: Yes.

Senator Moore: The bill passed April 7, so you probably thought it would go through at the time.

Mr. Mills: I am used to bills like this, quite frankly, going through this place in lightning speed. On this quick bill, obviously it took something of a delay. I must say to you, honourable senators, in no way, shape or form was I not trying to recognize the legitimacy of the Senate of Canada. Most senators know how passionately I feel about the wisdom and the experience of the Senate, especially on issues of substance.

Senator Cools: Mr. Mills is a strong supporter of the Senate.

Senator Fraser: We are always grateful to have strong supporters of the Senate, and I should point out to you that I think we are all in agreement around this table that, as the chair said earlier, we do not like to deal with MP's riding names. That does not seem to be a suitable thing for us to be doing. Nonetheless, the system is that the names come before us and we must give it some thought.

I have been somewhat perplexed by this tendency to triple-, quadruple-, quintuple-barrel names, which seems to be growing. There are always good reasons. You do not need to tell us your good reasons. We understand that in the case of every single riding there is, for that member, a host of good local reasons for stretching out the name. Mr. Bryden made a moving case for Ancaster-Dundas-Flamborough-Aldershot. Mr. Lavigne made a good case for Verdun-Saint-Henri-Saint Paul-Pointe Saint-Charles. I am sure if Mr. Crête had not been replacing Madam Tremblay, and if he had been here to preach for his own parish, he would have made a good case for Kamouraska-Rivière-du-Loup-Témiscouata-Les Basques, and so on. This is not the first time we have had names like this come before us.

I am worried about where this will end. I am not sure it will end merely because the Chief Electoral Officer has a 50-character limit, because one day the computers will be reprogrammed. As it is going, he will probably need to put in 150 characters.

utiliser le nom Toronto-Danforth. On m'a assuré que tout serait terminé avant cette date. Voilà pourquoi l'erreur s'est produite.

Je puis vous assurer que puisque le projet de loi n'a pas encore été adopté, jamais nous n'avons utilisé le nom ailleurs.

Le sénateur Nolin: C'est sans doute la raison pour laquelle vous avez aussi changé le nom officiel de votre association de comté.

M. Mills: Nous ne l'avons pas fait.

Le sénateur Nolin: C'est parrainé par l'Association libérale Toronto-Danforth.

M. Mills: Nous ne l'avons pas changé.

Le sénateur Nolin: Par anticipation?

M. Mills: Oui.

Le sénateur Moore: Le projet de loi fut adopté le 7 avril, donc vous pensiez sans doute que cela allait se faire.

M. Mills: J'ai l'habitude de voir une adoption presque instantanée de ce type de projet de loi. Il y a eu, cependant, un retard avec ce projet de loi. Je dois vous avouer, honorables sénateurs, qu'il ne s'agissait pas d'une tentative de ma part de ne pas reconnaître la légitimité du Sénat du Canada. La plupart des sénateurs savent que je reconnais l'importance de la sagesse et de l'expérience dont fait preuve le Sénat, surtout pour ce qui est des questions de fond.

Le sénateur Cools: M. Mills est un grand partisan du Sénat.

Le sénateur Fraser: Nous sommes toujours reconnaissants de ce grand appui, et je dois vous signaler que je crois que nous nous entendons tous pour dire, comme a dit la présidente un peu plus tôt, que nous n'aimons pas traiter de ces questions de noms de circonscription. Nous ne devrions pas être obligés de faire ce genre de choses. Néanmoins, les règles veulent que les noms nous soient proposés et que nous y réfléchissions.

Cette tendance toujours plus répandue à avoir des noms triples, quadruples et quintuples me laisse un peu perplexe. On a toujours de bonnes raisons. Vous n'avez pas besoin de nous faire part de vos bonnes raisons. Nous comprenons que, pour chaque comté qui existe, il y a, aux yeux de ce député, toute une gamme de bonnes raisons d'intérêt local pour étirer le nom. M. Bryden a présenté des arguments éloquentes dans le cas de Ancaster-Dundas-Flamborough-Aldershot. M. Lavigne en a fait autant pour Verdun-Saint-Henri-Saint Paul-Pointe Saint-Charles. Et je suis certain que si M. Crête n'était pas ici pour remplacer Mme Tremblay, lui aussi aurait prêché pour sa paroisse, il aurait invoqué de bons arguments pour Kamouraska-Rivière-du-Loup-Témiscouata-Les Basques et ainsi de suite. Ce n'est pas la première fois qu'on nous propose de tels noms.

Mais où est-ce que cela va nous amener, c'est cela qui me préoccupe. Je ne suis pas convaincu que la question sera réglée simplement parce que le directeur général des élections fixe une limite de 50 caractères, car un jour on va pouvoir reprogrammer les ordinateurs. Vu la situation actuelle, il va sans doute devoir prévoir 150 caractères.

The Chief Electoral Officer explained that there are various criteria that can be used for choosing electoral names, and they do not need to be geographical. I appreciate that geographical is geographical-social because we are talking about communities. You could also choose from historical names — historical events or famous local personages. A riding could be named after a Nobel Prize winner who had grown up in a riding and is non-partisan.

I wonder whether, in all honesty, you, as MPs — collectively, the 300 of you — might not find it easier to say: “Wait a minute. We are caught here on a train that is going some place we do not want to necessarily go.” Why don’t we switch directions and start using other criteria, as we try to think about the names of the ridings that we want. My observation is not necessarily to do with this bill, but with the trend. Are you happy with quadruple name ridings?

Mr. Goldring: The riding is by geographical description and includes centre and east. In my particular instance, it should have been named from the start. It was an error, I believe, to leave out the large area of the city centre from the name itself, if you are going to be descriptive — and most of the names in the area are descriptive by geography.

Senator Fraser: I do not know enough about who was born where and lived when in Alberta, but let me pluck a name. If your riding were called Ernest Manning, wouldn’t that solve a lot of problems?

Mr. Goldring: Possibly. I like the idea of being descriptive. It is proving out that people want to identify with an area. For instance, someone could say, “Yes, I live in the city centre, so I am in the Edmonton Centre-East riding.” I think it is preferable to have a geographical description.

Mr. Mills: I think names will be restricted by the number of characters that you are allowed to put on a Web site name.

Mr. Jackson: I agree. We probably need to limit names; it could be ridiculous. There are many long names.

The Chairman: Think of the poor clerks and the Speaker of the House of Commons.

Mr. Jackson: It is like buying a new home: We love to change the decorations, and we find reasons why we want to do it.

Mr. Bryden: If I may also address that point, I was very torn with the negative consequences of a long name. I am not bothered about the effect of a long name on the Speaker of the House of Commons, but I am bothered by the fact that it is difficult to put a long name in a reference in a newspaper column.

Le directeur général des élections nous a expliqué qu’on peut se servir de divers critères pour choisir un nom de circonscription, et que ces noms ne doivent pas nécessairement inclure un aspect géographique. Je comprends que l’aspect géographique inclut une dimension sociale lorsque nous parlons de collectivités. Vous pourriez également choisir un nom historique — par exemple un événement historique ou un personnage local bien connu. On pourrait nommer un comté pour commémorer un lauréat du prix Nobel qui vient du comté et qui est apolitique.

Je me demande franchement si vous auriez tous, en tant que députés — et là je m’adresse aux 300 députés collectivement — la tâche plus facile si vous disiez: «Holà. Nous nous trouvons dans un train dont la destination ne nous plaît pas nécessairement.» Pourquoi ne pas changer de direction et pourquoi ne pas se servir d’autres critères, pour ensuite créer des noms de comté qui nous plaisent. Mon observation ne vise pas nécessairement ce projet de loi, mais plutôt la tendance. Une circonscription ayant un nom quadruple, est-ce que cela fait votre affaire?

M. Goldring: Ma circonscription est une description géographique et comprend le centre et l’est. Dans mon cas, on aurait dû inclure cet aspect dès le début. Je crois qu’il s’agissait d’une erreur, d’omettre du nom le grand secteur du centre de la ville, si vous voulez avoir un nom descriptif — et la plupart des noms du secteur constituent des descriptions géographiques.

Le sénateur Fraser: Dans le cas de l’Alberta par exemple, je ne sais pas grand-chose au sujet de qui est né là-bas et à quelle époque, mais prenons un nom au hasard. Si votre circonscription s’appelait Ernest Manning, un tel nom ne permettrait-il pas de résoudre beaucoup de problèmes?

M. Goldring: C’est possible. J’aime bien l’idée qu’il faut être descriptif. Cela démontre que les gens veulent pouvoir s’identifier à un secteur. Par exemple, quelqu’un pourrait dire: «Oui, j’habite le centre de la ville, alors je me trouve dans la circonscription d’Edmonton-Centre-Est.» Je crois qu’il est préférable d’avoir une description géographique.

M. Mills: Je crois que les noms seront limités par le nombre de caractères que peut accepter un site Web.

M. Jackson: Je suis d’accord. Sans doute faudrait-il limiter les noms; autrement, ça n’aura plus de bon sens. Les noms interminables sont trop nombreux.

La présidente: Réfléchissez au sort des pauvres greffiers et au président de la Chambre des communes.

M. Jackson: C’est comme à l’achat d’une nouvelle maison: nous aimons bien changer le décor, et nous nous trouvons toujours des raisons pour justifier cela.

M. Bryden: Si vous me le permettez, j’aimerais également parler de cette question. L’impact négatif de nom long me préoccupe. Ce n’est pas l’impact par rapport au président de la Chambre des communes qui me préoccupe, mais plutôt le fait qu’il est difficile d’inclure dans une référence d’un article de journal un nom qui est très long.

I looked very carefully at trying to come up with a name that had some sort of historical relevance that touched all four of the communities that I described. The only name I identify, which I did consider but it would not have flown, is "Coot's Paradise." Coot's Paradise is a body of water that touches all four ridings, and it is a name that goes back to the 18th century.

Senator Cools: I should like to say that I concur with the gentlemen at the table. As I am from Toronto, I take the freedom of saying to Mr. Mills that I commend his choice of renaming Broadview-Greenwood to The Danforth. The Danforth is a term that is used colloquially daily in Toronto to describe that area. There was a period of time when it was Broadview-Danforth, but over time it became The Danforth. It is a name that clearly delineates the part of town that the member is representing.

I agree with the other names, as well. For those of us who have been involved in this business of running and trying to get oneself elected, we would know the difficulties that are involved in informing constituents exactly where they live, what riding they are in and where they should go to vote. This is particularly a problem in some of the ridings where the borders of many different ridings come together. It is very difficult, especially if you have people on two sides of the same street being in different ridings.

It is a difficult process, particularly around where your riding is, Mr. Mills, as it borders on the other areas. Those ridings around there have been gerrymandered quite a bit over the years. Different portions of the riding would move back and forth, as required. On the question of names of ridings, we are dealing with a political concept of geography. They are electoral districts. It is a political, geographical unit. I think that where we have had such an influx of new Canadians — in your area, Mr. Mills, less so in yours, Mr. Bryden — it becomes very important that people know from the names of their ridings exactly where they are living, who their members are and what the political boundaries are in respect of representation in Parliament.

I must admit, though, I do think one or two of the names are long. When I lived in Montreal, they were all "Saint-something" and could be said interchangeably. They would say St. Henri or St. Henry district.

If those names can be crowded on the ballots; and if certain persons do not object to a mouthful, I say that anything that brings a bit of clarity to the political process and to those who vote is good. Let us get on with it.

The Chairman: For political clarity, Mr. Mills, as the Danforth is not confined to your riding, what happens to Beaches East York, the other half of the Danforth?

Mr. Mills: No, the area that is popularly known as the Danforth stops at Coxwell, even though the street continues. There is

J'ai longuement réfléchi pour trouver un nom qui puisse avoir une certaine pertinence historique pour les quatre collectivités que j'ai décrites. Je n'ai trouvé qu'un seul nom: «Coot's Paradise», un nom que j'ai envisagé mais qui n'aurait pas marché. Coot's Paradise est un cours d'eau qui se trouve dans les quatre circonscriptions, et c'est un nom qui date du XVIII^e siècle.

Le sénateur Cools: J'aimerais dire que je suis d'accord avec les messieurs autour de la table. Étant donné que je viens de Toronto, je me permets de dire à M. Mills que j'approuve sa décision de changer le nom de Broadview-Greenwood à Danforth. Danforth est le nom qu'on entend tous les jours à Toronto pour décrire ce secteur. C'était Broadview-Danforth à une certaine époque, mais au fil des ans le nom est devenu Danforth. C'est un nom qui démarque clairement la partie de la ville que le député représente.

Je suis d'accord avec les autres noms aussi. Dans le cas de ceux parmi nous qui se sont déjà présentés aux élections, nous savons comment il est difficile d'informer les électeurs dans quelle circonscription ils se trouvent et où ils devraient aller voter. C'est surtout un problème dans certaines circonscriptions où les délimitations de beaucoup de différentes circonscriptions se rejoignent. C'est très difficile, surtout lorsqu'une rue sépare deux circonscriptions.

Il s'agit d'un processus difficile, surtout dans le cas de votre circonscription, monsieur Mills, étant donné ses délimitations par rapport aux autres secteurs. Les circonscriptions de cette région ont fait l'objet de beaucoup de remaniements arbitraires au fil des ans. Différents secteurs de la circonscription seraient transférés à une autre et ensuite retransférés pour répondre aux exigences. Quant à la question des noms des circonscriptions, là on a affaire à un concept politique de la géographie. Nous avons des circonscriptions électorales qui sont des unités politiques et géographiques. En raison de l'arrivée en masse de nouveaux Canadiens — dans votre région, monsieur Mills, mais moins dans la vôtre, monsieur Bryden —, je crois qu'il serait très important que les gens puissent savoir, à partir du nom de leur circonscription, exactement où ils habitent, qui sont leur député et quelles sont les délimitations politiques en ce qui concerne la représentation au Parlement.

Je dois avouer, cependant, que un ou deux noms me paraissent long. À l'époque où j'habitais Montréal, tous les quartiers s'appelaient «Saint quelque chose» et étaient interchangeables. On dirait Saint-Henri ou St. Henri district.

S'il y a moyen d'imprimer ces noms sur un bulletin de vote; et si certaines personnes ne s'opposent pas à la longueur du nom, je dirais que tout ce qui apporte un peu de clarté au processus politique et aux électeurs est une bonne chose. Qu'on le fasse.

La présidente: Dans l'intérêt de la clarté politique, monsieur Mills, étant donné que le Danforth ne se limite pas à votre circonscription, qu'arrive-t-il dans le cas de Beaches-East York, l'autre moitié du secteur dans Danforth?

M. Mills: Non, le secteur qu'on appelle communément le Danforth arrête à Coxwell, bien que la rue continue. Il y a

Danforth Road and Danforth Avenue, but as a community centre, the area from Broadview to Coxwell is the heart of it.

The Chairman: I thank you all very much for spending some time with us this morning.

The committee adjourned.

OTTAWA, Wednesday, June 21, 2000

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-445, to change the name of the electoral district of Rimouski—Mitis; and Bill C-473, to change the names of certain electoral districts, met this day at 3:45 p.m. to give consideration to the bills.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: This afternoon we will deal with both Bill C-473, to change the name of certain electoral districts; and Bill C-445, to change the name of the electoral district of Rimouski—Mitis.

Before us as witnesses are Ms Eva Lachance who will speak to Bill C-445; and Ms Donna-Lynn McCallum, from Broadview-Greenwood who will speak to Bill C-473.

[*Translation*]

Ms Eva Lachance Côté, Rimouski—Mitis: I would like to say how very happy I am to be here today sharing with you the comments of the people in the riding of Rimouski—Mitis who do not want the name of their riding to be changed. I understand that the House of Commons committee agreed to recommend to the House the change proposed by the Bloc Québécois MP for our riding. The proposed new name would be Rimouski—Neigette and Mitis. The Rimouski—Neigette name is taken from the name of the Regional County Municipality that, with the Regional Municipality of la Mitis, makes up our riding.

The most recent news has it that Quebec's Municipal Affairs Minister, Louise Harel, wants to recombine the municipalities around the outskirts of the City of Rimouski. If she succeeds, by persuasion or compulsion, this would create a municipality of almost 49,000 people and would marginalize the very small rural municipalities which make up six of the total of 15, with a total population of about 4,000 people. The question therefore arises: will the RCM of Rimouski—Neigette even continue to exist, or will it be split up between Matapédia or la Mitis to the east and Témiscouata to the west?

Under the circumstances, I think it would be logical to look at what the regions of Rimouski and Mitis consist of, to see where the best interests of the communities within them lie.

Let us go from east to west and start with the region of la Mitis. This was originally known for the Mitis river, famous for its salmon fishery, and in the 19th century it was the centre of the

Danforth Road et Danforth Avenue, mais c'est le secteur de Broadview jusqu'à Coxwell qui constitue le cœur de la collectivité.

La présidente: Je vous remercie tous d'avoir comparu devant nous ce matin.

La séance est levée.

OTTAWA, le mercredi 21 juin 2000

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 15 h 45, dans le but d'examiner le projet de loi C-445, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Rimouski—Mitis, et le projet de loi C-473, Loi visant à modifier le nom de certaines circonscriptions électorales.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Nous allons examiner cet après-midi les projets de loi C-473, qui vise à modifier le nom de certaines circonscriptions électorales, et C-445, qui vise à changer le nom de la circonscription électorale de Rimouski—Mitis.

Nous accueillons aujourd'hui Mme Eva Lachance, qui va nous parler du projet de loi C-445, et Mme Donna-Lynn McCallum, de Broadview-Greenwood, qui va nous parler du projet de loi C-473.

Vous avez la parole.

[*Français*]

Mme Eva Lachance Côté, Rimouski—Mitis: Je suis très heureuse d'être ici pour vous faire part des commentaires de personnes résidant dans le comté de Rimouski—Mitis qui ne veulent à aucun prix que le nom du comté soit changé. Je comprends que le comité de la Chambre des communes a accepté le changement proposé par le député bloquiste du comté. L'appellation proposée serait Rimouski—Neigette et Mitis. L'appellation Rimouski—Neigette vient du nom de la municipalité régionale de comté et de la municipalité régionale de la Mitis qui forment notre comté.

Par ailleurs, les dernières nouvelles disent que si la ministre des Affaires municipales du Québec, Mme Louise Harel, réussit de gré ou de force à regrouper les municipalités limitrophes de la ville de Rimouski, cela créerait une municipalité de près de 49 000 personnes et laisserait pour compte les très petites municipalités rurales, soit 6 sur 15, comptant environ 4 000 personnes. En conséquence, la question qui se pose déjà: La Municipalité régionale de comté de Rimouski—Neigette sera-t-elle maintenue ou scindée entre la Matapédia ou la Mitis à l'est et le Témiscouata à l'ouest?

Dans les circonstances, il serait logique de regarder ce que sont les régions de Rimouski et de Mitis afin de voir où se situent les intérêts des collectivités qui les habitent.

En procédant d'est en ouest, commençons par la région de la Mitis. Celle-ci a d'abord été connue par la rivière Mitis, fameuse pour la pêche au saumon. Elle constituait au XIX^e siècle le centre

best-known cottage country east of Rimouski, the place where Quebec society built beautiful summer cottages. This territory went through a number of names, because the small municipalities that grew up there had the names of Petit-Métis, Grand-Métis and Métis-sur-mer as well as Saint-Octave de Métis.

The town at the centre of this region is Mont-Joli, which has a population of more than 6,000 people. It is home to the Institut Maurice-Lamontagne, an ocean sciences research centre where researchers with Fisheries and Oceans Canada study the estuary and the Gulf of the St. Lawrence, more particularly Atlantic salmon, cod, herring, and seals. This research centre is now known worldwide, and international conferences are held there.

The Mitis portion of the region has become widely known as well since the grandson of the founder of the Jardins de Métis, Mr. Alexander Reford, became their manager. They are a must-see if you love gardens — a vast 34 hectare spread at the mouth of the Mitis river. An English-style garden with many different kinds of flowers and trees, this corner of paradise was lovingly created by Elsie Reford in the 1920s. She was the niece of Lord Mount Stephen, the President of Canadian National, who bequeathed her the land.

To round off this overview of the Mitis region, it should be noted that we are speaking of a population of about 20,000 people.

In addition to the major centre of Mont-Joli, which is largely institutional and industrial, it contains rural municipalities where farming and forestry are the main ways of life. Thousands of head of sheep are raised, and marketed under such labels as l'Agneau de l'est.

The Regional County Municipality of Rimouski—Neigette consists of 15 municipalities with a population of about 53,000 people. The major centre, Rimouski, has a population of about 38,500 and is an institutional, commercial and industrial centre with a strong agriculture sector to its economy. Three of the municipalities in the RCM include the word "Rimouski" in their name.

With respect to the other portion of the proposed new name, Neigette, it is used to designate regional bodies such as the township and a village and certain natural entities: the Grande and Petite Neigette rivers, for example, and Grand Lac Neigette. This territory was identified on the map of Neigette township in 1852 by surveyor Duncan Stephen Ballantyne. It is southeast of Rimouski and extends to the New Brunswick border.

It should be recalled that in 1982, the Regional County Municipality of Rimouski—Neigette replaced the County Municipality of Rimouski, from which it took one element of its name.

de villégiature le plus connu à l'est de Rimouski, accueillant la société québécoise qui y a laissé des villas cossues et impeccables. Ce territoire a connu diverses appellations, car les petites municipalités qui y furent érigées ont porté les noms de Petit-Métis, Grand-Métis, Métis-sur-mer, dont la municipalité de Saint-Octave de Métis qui est toujours là.

La ville-centre de cette région est Mont-Joli et compte une population de plus de six mille personnes. Nous y trouvons l'Institut Maurice-Lamontagne, centre de recherche en sciences de la mer, où les chercheurs de Pêches et Océans Canada concentrent leurs recherches dans l'estuaire et le golfe Saint-Laurent, plus particulièrement sur le saumon de l'Atlantique, la morue, le hareng et le phoque. Cet institut de recherche est maintenant connu mondialement et des conférences internationales s'y tiennent.

Quant à la partie Mitis de cette région, elle est aussi très connue maintenant depuis que le petit-fils de la fondatrice des Jardins de Métis, M. Alexandre Redford en est le gestionnaire. C'est un endroit qu'il faut visiter si vous êtes amateur de jardins. Il s'agit du Parc de Métis, communément appelé les Jardins de Métis. C'est un vaste domaine de 34 acres à l'embouchure de la rivière Mitis. Jardin de style anglais aux fleurs et arbres de variétés multiples, ce coin de paradis a été amoureusement constitué par Elsie Redford, vers 1920, nièce du baron Mount Stephen, président du Canadien National, qui lui a légué ce terrain.

Pour ajouter à l'information relativement à la région de la Mitis, il convient de dire que nous parlons d'une population d'environ 20 000 personnes.

En plus de la ville-centre, Mont-Joli, qui est davantage insitutionnelle et industrielle, nous y retrouvons des municipalités rurales où se pratiquent une agriculture intéressante et une activité forestière complémentaire. Nous y faisons aussi l'élevage ovin sur une grande échelle, soit quelques milliers de têtes de bétail, qui est offert sur les marchés sous diverses appellations, dont l'Agneau de l'est.

Quant à la municipalité régionale de comté Rimouski—Neigette, elle regroupe 15 municipalités formant une population d'environ 53 000 personnes. La ville-centre, Rimouski, a une population de 38 500 personnes, plus ou moins, et est essentiellement une ville institutionnelle, commerciale, industrielle et ayant une économie agricole importante. Trois municipalités de la MRC incluent Rimouski dans leur dénomination.

Pour ce qui est de l'autre partie du nom, Neigette, elle est en usage dans la désignation d'organismes régionaux: canton, hameau et de certaines entités naturelles: la Grand et la Petite rivière Neigette, le Grand lac neigette, par exemple. Ce territoire a été identifié sur la carte du canton Neigette en 1852 par l'arpenteur Duncan Stéphan Ballantyne et se situe au sud-est de Rimouski jusqu'à la frontière du Nouveau-Brunswick.

Rappelons que la MRC Rimouski—Neigette a succédé, en 1982, à la Municipalité du comté de Rimouski, de laquelle elle tire une partie de son nom.

We have now reached the western section of the riding of Rimouski—Mitis. This part of the territory is crossed by a major river, the Rimouski river, which rises in Tiarks Lake in New Brunswick and flows northeast for 2.5 kilometres before reaching the Rimouski wildlife reserve. There it becomes Lake Rimouski. The dam of the same name has been built there.

Then it turns to the northwest, flowing through the centre of the City of Rimouski, and reaching the St. Lawrence after a total course of 113 kilometres. The name “Rimouski” is of Mi’kmaq origin and may mean “land of the moose.”

In the early 1980s, thanks to federal job creation programs, the City of Rimouski created a huge park where the Rimouski meets the St. Lawrence. It can accommodate 20,000 people for all kinds of activities, and bears the very appropriate name of Beauséjour.

I could go on at length about the word “Beauséjour,” which identifies a magical site along the river, but I will restrict myself to a brief quote from a book published on the 50th anniversary of the founding of the Municipality of Sainte-Odile-de-Rimouski in 1998:

Nature has lavished on Brûlé and Beauséjour beauties and charms that exist nowhere else; more than 800 people lead an active life there. Today the Park is a magnificent response to these pages in our history.

Rimouski is a city of services, an important centre of instruction in ocean sciences, home to a campus of the Université du Québec, the Institut d’enseignement maritime du Québec, a regional hospital centre and a cancer treatment centre.

It also houses regional offices of the governments of both Canada and Quebec, and an industrial park that is already the site of a considerable number of processing enterprises and that is still offering facilities for new industries. In Rimouski and a number of its neighbouring municipalities, there is still considerable dairy production, to which may be added other crops as well as forestry development.

The names of Rimouski and Mitis have both represented recognized regions for a long time. If the name of a riding is supposed to identify it clearly, both for its inhabitants and for the rest of the world, I would say that never has a riding been so clearly personalized or better named!

In any event, the decision is up to you, but in conclusion, let me say that it would be a serious mistake to deprive our population of such a well-known name for its federal riding.

I am counting on you to let us preserve the name of Rimouski—Mitis. It is a name that suits the riding and it is a name that everyone knows and recognizes for all the reasons I have just listed. I would even add another — we are home to the hockey team that won the Memorial Cup after only five years in the major

Nous en sommes maintenant à la partie ouest du comté de Rimouski—Mitis. Cette partie du territoire est traversée par un important cours d’eau, la rivière Rimouski, qui prend naissance dans le lac Tiarks, au Nouveau-Brunswick, et coule d’abord vers le nord-est sur 2.5 kilomètres avant d’atteindre la Réserve faunique de Rimouski. Elle y forme le lac Rimouski et un barrage du même nom y est érigé.

Se dirigeant cette fois vers le nord-ouest, elle vient se déverser au cœur de la ville de Rimouski, où elle rejoint le fleuve après une course totale de 113 kilomètres. Son nom est aussi d’origine micmac et pourrait vouloir dire «terre à l’orignal» ou «terre de l’orignal».

Au confluent de la rivière Rimouski et du fleuve Saint-Laurent, grâce à des programmes de création d’emploi du gouvernement du Canada au début des années 80, la ville de Rimouski y a aménagé un immense parc qui peut recevoir jusqu’à 20 000 personnes pour toutes sortes d’activités et qu’on a fort justement appelé «Beauséjour».

Je pourrais vous parler de l’origine du mot «Beauséjour» qui identifie un site enchanteur qui longe la rivière, mais je ne citerai qu’un extrait du livre publié à l’occasion du 50^e anniversaire de la Municipalité de Sainte-Odile-de-Rimouski, en 1998:

La nature a déposé au Brûlé et au Beauséjour des attraits et des charmes inexistants ailleurs; plus de 800 personnes y vivent une vie dynamique. Aujourd’hui le parc Beauséjour répond magnifiquement à ces pages d’histoire.

Rimouski est une ville de services, un centre important d’enseignement des sciences de la mer, et le siège d’une constituante de l’Université du Québec. On y trouve l’Institut d’enseignement maritime du Québec, un centre hospitalier régional ainsi qu’un centre de traitement du cancer.

On y trouve également les bureaux régionaux des gouvernements du Canada et du Québec, un parc industriel qui accueille déjà un bon nombre d’entreprises de transformation et qui offre encore des facilités pour de nouvelles industries. À Rimouski et dans plusieurs municipalités avoisinantes, il y a toujours une bonne production laitière, à laquelle s’ajoutent d’autres productions agricoles et du développement forestier.

Les noms de «Rimouski» et «Mitis» représentent chacun une région bien connue depuis longtemps et si le nom d’une circonscription électorale doit servir à bien l’identifier, autant pour le bénéfice de sa population que pour celui du «reste du monde», si j’ose dire, jamais un comté ne fut si clairement personnalisé et mieux nommé.

À tout événement, vous avez le choix de la décision mais en terminant, permettez-moi de vous dire que ce serait une erreur de priver notre population d’un nom connu, et même bien connu pour sa circonscription électorale canadienne.

Je compte sur vous pour qu’on conserve le nom de Rimouski—Mitis. C’est le nom qui lui convient et c’est le nom que le monde connaît et reconnaît et ce, pour toutes les raisons que je viens de vous donner. J’en ajouterais même une autre raison, le club de hockey l’Océanic, qui a gagné la coupe

junior league — the Oceanic! Thank you for your welcome. I place my hopes in your hands.

[English]

Ms Donna-Lynn McCallum (Broadview-Greenwood): First, I would thank you very much for letting me come here this afternoon. I have never met senators before, and this is truly a great honour. I will take my name plate home with me and let people see that I sat here. I was going to bring my camera; I wish I had. This is a beautiful room.

I have lived in East York, a little area of Toronto, for about 48 years. Since retiring five years ago from Revenue Canada — a forced retirement, I must say — I have had time on my hands and I have been interested in municipal politics with in East York. Since the Ontario government's forced amalgamation of East York with the megacity of Toronto in 1997, I have followed the political process very carefully. My true love of my community surfaced. I will never forget my teacher in Grade 2 who, every other day throughout the school year, would say: "You children should be proud you are East Yorkers." Indeed, I am very proud of being an East Yorker. Children are impressionable, let me tell you.

Right now, I am very upset about the amalgamation because we are losing our identity. Being a relatively small area in Toronto, we are being blended into the megacity to the extent that we are in danger of no longer existing as a community. The provincial government has all these strange rules. I now attend all city council meetings, as well as the community council meetings. Until the amalgamation we were known as the Borough of East York; now we are the Community of East York. I watch out for our best interests every chance I get. I do not let them forget that I am from East York.

Our federal and provincial ridings have the same name. Ontario has named our riding "Broadview-Greenwood." However, in an effort to reduce the number of politicians, the municipal ward has been changed. Our municipal or Toronto wards will mirror the federal and provincial wards. Therefore, in Toronto I am also in the electoral district Broadview-Greenwood, but the area is being divided in half so that we can have 44 councillors. There is the top half of an area and the bottom half of an area.

Dennis Mills, our federal member of Parliament, wants to change the name of my riding from Broadview-Greenwood, named after two streets, to Toronto-Danforth. We know Toronto is huge, and the Danforth is a long street that takes in three separate ridings. There is no way that can I allow my municipal councillor to stand up in city hall and say, "I represent Toronto-Danforth." They will say, "Toronto? Toronto-Danforth? Where is that?" I am

Memorial après seulement cinq ans dans la ligue junior majeure de hockey. Je vous remercie de votre accueil et je remets mes espoirs entre vos mains.

[Traduction]

Mme Donna-Lynn McCallum (Broadview-Greenwood): D'abord, je tiens à vous remercier de me donner l'occasion de comparaître devant vous cet après-midi. C'est un honneur pour moi d'être ici, car c'est la première fois que je rencontre des sénateurs. Je vais garder le carton sur lequel figure mon nom pour montrer aux autres que j'ai comparu devant le comité. J'allais apporter ma caméra, et j'aurais dû le faire, car cette pièce est magnifique.

J'habite East York, un petit quartier de Toronto, depuis 48 ans. Je travaillais à Revenu Canada et j'ai pris ma retraite il y a cinq ans — je dois dire que c'était une retraite forcée. Comme j'ai beaucoup de temps libre, je m'intéresse aux affaires qui concernent la municipalité d'East York. Depuis que le gouvernement de l'Ontario a obligé East York à fusionner avec la mégaville de Toronto en 1997, je suis le processus politique de très près. J'aime beaucoup la communauté dans laquelle je vis. Je n'oublierai jamais mon professeur de deuxième année qui, chaque jour, disait à ses élèves: «Vous devriez être fiers de vivre à East York.» En effet, je suis très fière de vivre à East York. Vous savez, les enfants sont impressionnables.

Je tiens à préciser que je suis très contrariée par cette fusion, car elle nous fait perdre notre sentiment d'identité. Nous sommes un quartier relativement petit de Toronto. Nous avons été incorporés à la mégaville, et nous risquons donc de disparaître en tant que communauté. Le gouvernement provincial a adopté des règlements des plus bizarres. J'assiste maintenant à toutes les réunions du conseil municipal et du conseil communautaire. Avant la fusion, nous étions reconnus comme étant la municipalité d'East York. Nous sommes maintenant devenus la communauté d'East York. Je me porte à la défense de nos intérêts chaque fois que j'en ai la possibilité. Je ne leur permets pas d'oublier que je suis d'East York.

Les circonscriptions fédérales et provinciales portent le même nom. Le gouvernement de l'Ontario nous a attribué le nom de «Broadview-Greenwood». Toutefois, notre quartier municipal a subi des changements depuis qu'on cherche à réduire le nombre de conseillers. En effet, les quartiers municipaux sont découpés en fonction des limites des circonscriptions fédérales et provinciales. Par conséquent, à Toronto, je me trouve à faire également partie du district électoral de Broadview-Greenwood, sauf que la circonscription est divisée en deux pour que nous puissions avoir 44 conseillers. Il y a une communauté au nord, et une autre au sud.

Dennis Mills, notre député fédéral, veut remplacer le nom de la circonscription de Broadview-Greenwood par celui de Toronto-Danforth. Nous savons que Toronto est une grande ville et que la rue Danforth est très longue, puisqu'elle traverse trois circonscriptions. Je n'accepterais pas d'entendre mon conseiller municipal dire, «Je représente Toronto-Danforth». Ils vont dire, «Toronto? Toronto-Danforth? Où se trouve ce secteur?» Je m'excuse, mais

sorry, but this is upsetting me. If it did not affect my municipal government, I probably would not be here now because it would not bother me that much.

It bothers me that Dennis Mills never attends any of our East York functions. We take pride in hosting at least six formal events each year, to which all our federal and provincial members of Parliament are formally invited. Our MPPs always attend. I do not like calling them MPPs, but they are our provincial members of Parliament. They always attend. Even the Beaches-East York federal member, Maria Minna, attends regularly.

I now wish to name our many events. We in East York host the largest Canada Day parade and Remembrance Day service in the Greater Toronto Area. Dennis Mills has never attended either of those events. None. We have another multicultural event called East York Day. We have a gardening contest where someone goes around with a camera and photographs all front yards in East York. We call that the "Blooming Contest." A team grades and categorizes the pictures of the gardens. A couple of people, formally dressed in tuxedos, present these awards. It is beautiful.

We also have a good neighbours award where any citizen who has helped someone in the community can be nominated for the award. He is presented with an award in front of all East Yorkers.

Finally, we have the Agnes Macphail award, which is named after the first lady member of Parliament, who happened to be from East York. We are very proud of her. Every year we select an outstanding volunteer — usually a lady — for the award, but one year we had a husband and wife team. We present them with a cheque which goes to their favourite charity.

The reason for mentioning all these formal East York events is to show you that our community is vital. We have various formal events and any politician elected to represent us should attend at least one. How can Mr. Mills say that he knows our community enough to make any decisions on our behalf when he never attends any of our events?

We only see him at our doors canvassing at election time. That is all. It is the truth. Michael Prue, now a city councillor but formerly our East York mayor, serving our community for 12 years, has never seen Dennis Mills at any East York function either. He was the mayor, for heaven's sakes. Michael Prue was going to come today, in fact he offered to drive me, but he had prior commitments.

I find it appalling that a member of Parliament who we — even I — voted for to represent me and my community has so little regard for us that he never shows up at any of our events. I asked him by phone why he never attends any East York functions, and his answer was that he is too busy working for us in Ottawa.

Unknown to any East Yorkers, an advertisement of an upcoming meeting had been circulated in a small area of East York, claiming that Dennis Mills, the MP for Toronto-Danforth, would be attending the meeting. Toronto-Danforth? What is that? That upset a few of us, and even our provincial MPP Marilyn

cela me contrarie beaucoup. Si ce projet de loi ne visait pas ma municipalité, je ne serais sans doute pas ici aujourd'hui.

Je trouve étrange que Dennis Mills ne participe jamais aux activités qui se déroulent à East York. Nous organisons tous les ans au moins six grands événements auxquels tous nos députés fédéraux et provinciaux sont invités. Nos MAL sont toujours présents. Je n'aime pas les désigner ainsi, mais ce sont nos députés provinciaux. Ils font toujours acte de présence. Même la députée fédérale de Beaches-East York, Maria Minna, est souvent présente.

De tous les quartiers du grand Toronto, c'est East York qui organise le défilé du Jour du Canada et la cérémonie du Jour du souvenir les plus impressionnants. Or, Dennis Mills n'assiste jamais à aucun de ces événements. Aucun. Nous organisons une autre manifestation multiculturelle intitulée la Journée d'East York. Nous tenons un concours de jardinage où quelqu'un fait le tour et photographie l'aménagement paysager devant les maisons. Un comité évalue ensuite les photos des jardins et les classe par catégories. Des gens habillés en smoking décernent les prix. C'est très beau.

Nous organisons également un autre concours qui consiste à attribuer un prix à un citoyen qui a prêté main forte à un de ces voisins. Tous les habitants d'East York assistent à la remise du prix.

Enfin, nous avons le prix Agnes Macphail, qui a été la première femme à être élue au Parlement. Elle venait d'East York. Nous sommes très fiers d'elle. Nous décernons ce prix tous les ans à un bénévole exceptionnel — habituellement une femme. Nous l'avons, une année, décerné à un couple. Le lauréat reçoit un chèque qui est remis à l'organisme de charité de son choix.

Tous ces événements illustrent le dynamisme d'East York. Nous organisons diverses activités auxquelles tous nos représentants élus devraient participer au moins une fois. Comment M. Mills peut-il dire qu'il nous connaît bien, qu'il est en mesure de prendre des décisions en notre nom alors qu'il n'assiste jamais à ces événements?

La seule fois que nous le voyons, c'est au moment des élections, quand il fait du porte-à-porte. C'est tout. Michael Prue, l'ancien maire d'East York, qui travaille maintenant comme conseiller municipal, a servi notre communauté pendant 12 ans. Lui non plus n'a jamais vu Dennis Mills participer à nos activités. Et c'est notre ancien maire. Michael Prue devait venir aujourd'hui. En fait, il avait offert de m'accompagner en voiture, mais il avait un autre engagement à remplir.

Je suis consternée de voir que le député que nous avons élu — et pour lequel j'ai moi-même voté — nous traite avec si peu d'égards. Je lui ai demandé au téléphone pourquoi il n'assiste jamais à aucune de nos activités. Il a répondu qu'il est trop occupé à défendre nos intérêts à Ottawa.

Les résidents d'East York ne le savent pas, mais un avis annonçant la tenue prochaine d'une réunion a été distribué dans un petit secteur d'East York. On y indiquait que Dennis Mills, le député de Toronto-Danforth, allait être présent. Toronto-Danforth? D'où sort ce nom? Cela en a contrarié certains, y compris notre

Churley had no knowledge of this change and was very upset because it would affect her provincial riding. She then would become the provincial member for Toronto-Danforth. She was terribly upset that she was not even consulted by Mr. Mills. I realize it is not a requirement that the federal MP contact the provincial MPP, but it seemed a common courtesy would have been in order. He would have got feedback.

I am unaware if the southern portion of Broadview-Greenwood called Riverdale was consulted either because Marilyn Churley, who represents both East York and Riverdale, was never advised by them either.

I spoke to Mr. Mills about the name he has chosen, expressing my view that the riding should be named after the two largest communities to fall within Broadview-Greenwood, in other words, East York and Riverdale. Those are the communities. He says the name Toronto-Danforth would be more recognizable for him on the world stage, as he puts it. I expect he is doing a good job in his other endeavours, such as his work with the farmers in Saskatchewan. Mind you, many East Yorkers were against him wanting to use taxpayers' money to fund Canadian hockey teams. However, we, the citizens of East York and Riverdale elected him to represent us, and we feel his responsibility, first and foremost, is to represent the needs of his constituents, us. Whether his endeavours in his other work promotes, is of no concern to me as an East Yorker. We elected him to represent us, and he is not doing that by naming this riding just to benefit himself alone. He is not listening to us.

I find it difficult, as I said before, to allow my municipal councillors to stand up at city hall in Toronto and say they represent Toronto-Danforth when that is really no significant place at all. It should be East York and Riverdale; that is it.

At this time, I would suggest that the riding name Broadview-Greenwood remain unchanged. If, at a future date, a name change is considered, full public consultation must be held, and the riding name should only be changed if more than 50 per cent of the voting public within this riding are in favour of the change. While I would love to have the name changed to East York-Riverdale, I cannot speak for every East Yorker or every Riverdale resident. They should all have the chance to speak. This is why I say there should be full public consultation and, therefore, I am here to express my concerns. Please let the others have the chance to say what they need to say.

I believe the residents of the riding are the people who should be naming it. Mr. Mills did suggest to me that, though Toronto-Danforth has passed through Parliament, after he is re-elected, in the next term, he will have a contest to name the riding. Contest? That is ludicrous. What will they call it? Magnolia or Sundrop or something? Let's face it, the name should be East York-Riverdale. That is it. That is who the people are. I am sorry that I get very upset about this, but as far as I am concerned, if you blend citizens the way the provincial

députée provinciale Marilyn Churley, qui ne savait pas que le nom avait été modifié. Elle était très choquée, puisque ce changement a des répercussions sur le nom de sa circonscription provinciale. Elle va désormais être connue comme étant la députée provinciale de Toronto-Danforth. M. Mills ne l'a même pas consultée. Je sais que le député fédéral n'est pas obligé de communiquer avec les députés provinciaux, mais il me semble qu'il aurait pu au moins avoir la courtoisie de le faire. Cela lui aurait permis de connaître son point de vue.

Je ne sais pas non plus si les résidents de Riverdale, qui est située dans la partie sud de la circonscription de Broadview-Greenwood, ont été consultés. Marilyn Churley, qui représente East York et Riverdale, n'a jamais eu vent de ce changement.

J'ai parlé à M. Mills au sujet du nom qu'il avait choisi: je lui ai dit que la circonscription devait porter le nom des deux grandes communautés qui composent Broadview-Greenwood, soit East York et Riverdale. Voilà le nom qu'elle devrait porter. Or, il soutient que le nom Toronto-Danforth lui donnera de meilleures chances de faire avancer son travail sur la scène mondiale. Je suis au courant de l'excellent travail qu'il accomplit, notamment pour les agriculteurs de la Saskatchewan. Il est vrai que de nombreux résidents d'East York se sont opposés à ce qu'il utilise l'argent des contribuables pour financer les équipes de hockey canadiennes. Toutefois, nous, les citoyens d'East York et de Riverdale, l'avons choisi pour qu'il nous représente. Nous estimons que sa responsabilité première est de défendre les intérêts de ses électeurs. Le travail qu'il accomplit ailleurs m'importe peu en tant que résidente d'East York. Nous l'avons élu pour nous représenter, ce qu'il ne fait pas en changeant le nom de cette circonscription dans le simple but de mieux se faire connaître. Il ne nous écoute pas.

Comme je l'ai déjà dit, j'ai de la difficulté à accepter que les conseillers municipaux, à l'hôtel de ville de Toronto, disent qu'ils représentent Toronto-Danforth. C'est un non-sens. Ils devraient dire qu'ils représentent East York et Riverdale, point à la ligne.

Je propose que le nom de la circonscription de Broadview-Greenwood reste tel quel. Si, un jour, nous décidons d'en changer le nom, alors des consultations publiques devraient avoir lieu, et le nom de la circonscription devrait être modifié seulement si plus de 50 p. 100 des électeurs sont en faveur d'un tel changement. En ce qui me concerne, j'aimerais que la circonscription soit connue sous le nom d'East York-Riverdale, mais je ne peux parler au nom de chacun des résidents d'East York ou de Riverdale. Ils devraient tous avoir la possibilité de s'exprimer. Voilà pourquoi je dis qu'il devrait y avoir des consultations publiques. Je suis ici pour vous faire part de mes préoccupations sur la question. Donnons aux autres la chance de s'exprimer.

À mon avis, ce sont les résidents de la circonscription qui devraient choisir le nom de celle-ci. M. Mills m'a dit que même si le Parlement avait adopté le nom Toronto-Danforth, il tiendrait, après sa réélection, un concours en vue de choisir un nom pour la circonscription. Un concours? C'est ridicule. Comment vont-ils l'appeler? Magnolia, Sundrop? Regardons les choses en face. Le nom devrait être East York-Riverdale. Point à la ligne. Les gens s'identifient à ce nom. Je m'excuse, mais quand vous regroupez des citoyens ou des municipalités comme le fait le gouvernement

government is doing, and even the municipalities, we will lose our sense of community, and I do not want that to happen. Now Mr. Mills is doing the same thing. Unfortunately, it boils down to this: When it comes to city hall, we are not going to be identifiable at all. That frightens me.

Senator Fraser: If I may make an observation, I think that Agnes Macphail might have liked to see how many women there are around this table.

Ms McCallum: Right on!

The Chairman: When it came to my chance to ask a question, I was going to point out that this comes a little closer to home than you realize. Ms McCallum, because Agnes Macphail was a cousin of my father-in-law's and she served in the provincial legislature as an MPP along with my father. They sat beside each other. We have a great deal of time for anything named after her.

Ms McCallum: Then I invite you to our next party, on March 24 next year.

The Chairman: She was the first woman elected to Parliament. In addition, because her name, in alphabetical order, came after another woman who was elected in the same election, she is considered the second woman elected to the provincial legislature in Toronto.

[Translation]

Senator Beaudoin: My question is addressed to Ms Lachance Côté. Are your claims based strictly on geography, or geography and history? I like Rimouski—Mont-Joli; geography is probably the basis for your claim, and that is what you want, is it not?

Ms Lachance Côté: Currently, the riding is called Rimouski—Mitis. What we would like is to keep that name. Mitis represents an important part of the eastern Quebec region. That is where one finds, for instance, the large Jules-A. Brillant dams that provide electricity to the rural area. Mitis has been developing for a number of years. It was forgotten for a time because the Jardins de Mitis had more or less been abandoned. They were taken over by the Government of Quebec and now constitute a large international centre. It is an extremely important part of the eastern Quebec territory because this is where hydroelectric development occurred for the first time. This is also where a whole network of salmon rivers was developed for resorts.

Senator Beaudoin: So it is the geography?

Ms Lachance Côté: The geography, certainly, but also our history. The name Rimouski was used for the first time in 1701. Mitis may not be as old, but it is also a very well-known territory. The Mitis River joins with the Rimouski River to go to the St. Lawrence, so the Aboriginal people also had to go through Rimouski.

The mayors of Rimouski and Mont-Joli signed a joint letter in which they express their desire to have the riding named Rimouski—Mont-Joli. They state that if that is not possible it would be preferable to keep the status quo, Rimouski—Mitis.

provincial, nous perdons notre sentiment d'appartenance et je ne veux pas que cela se produise. Or, c'est ce que M. Mills est en train de faire. Personne ne nous reconnaîtra plus à l'hôtel de ville. C'est ce qui m'inquiète.

Le sénateur Fraser: Si je puis me permettre, je pense qu'Agnes Macphail aurait été contente de voir le nombre de femmes ici présentes aujourd'hui.

Mme McCallum: C'est vrai.

La présidente: J'allais vous dire, madame McCallum, une fois mon tour arrivé, que cette question m'intéresse de très près, car Agnes Macphail était la cousine de mon beau-père et qu'elle a siégé au sein de l'Assemblée législative provinciale en même temps que mon père. Ils étaient assis côte à côte. Nous pourrions longuement parler d'elle.

Mme McCallum: Alors je vous invite à notre prochaine fête, qui aura lieu l'an prochain, le 24 mars.

La présidente: Elle a été la première femme à être élue au Parlement. Comme son nom vient, en ordre alphabétique, après celui d'une autre femme qui a été élue lors de la même élection, elle est considérée comme étant la deuxième femme à être élue à l'Assemblée législative provinciale de Toronto.

[Français]

Le sénateur Beaudoin: Ma question s'adresse à Mme Lachance Côté. Est-ce seulement sur une question de géographie ou de géographie et d'histoire que vous basez vos revendications? J'aime bien Rimouski—Mont-Joli, c'est probablement la géographie et c'est ce que vous voulez, n'est-ce pas?

Mme Lachance Côté: Actuellement, le comté s'appelle Rimouski—Mitis. Ce qu'on souhaite, c'est conserver cette appellation. Mitis représente une partie importante de la région de l'est du Québec. C'est l'endroit où on retrouve, par exemple, les grands barrages de Jules-A. Brillant pour l'électrification rurale. Mitis a été développé depuis plusieurs années. C'est tombé dans l'oubli pour un certain temps parce que les Jardins de Mitis avaient été plus ou moins abandonnés. Ils ont été repris par le gouvernement du Québec et constituent maintenant un grand centre international. C'est une partie de territoire extrêmement importante pour l'est du Québec parce que c'est à cet endroit que le développement hydro-électrique s'est fait pour la première fois. C'est aussi à cet endroit qu'a été développé tout un réseau de rivières à saumon, par exemple, pour la villégiature.

Le sénateur Beaudoin: Alors c'est la géographie?

Mme Lachance Côté: C'est vraiment la géographie, et c'est aussi notre histoire. La première fois qu'on a utilisé le nom Rimouski, c'était en 1701. Alors Mitis n'est peut-être pas aussi vieux, mais c'est aussi un territoire très connu. La rivière Mitis se joint à la rivière Rimouski pour aller au fleuve, alors les autochtones devaient aussi passer par Rimouski.

Les maires de Rimouski et de Mont-Joli ont signé une lettre conjointe dans laquelle ils expriment leur souhait d'avoir le nom Rimouski—Mont-Joli. Ils disent que si ce n'est pas possible, il est préférable de garder le statu quo, donc Rimouski—Mitis. Tout le

Everyone has known us for so many years by that name; there is no reason to change it.

Senator Beaudoin: And you, do you prefer Rimouski—Mitis?

Ms Lachance Côté: Precisely, the current name. That is what is known as the status quo, Senator Beaudoin.

Senator Joyal: Ms Lachance Côté, I received your correspondence, in particular the letter from the mayors of Rimouski and Mont-Joli. Both of them refer to a survey that the member for Rimouski—Mitis, Ms Suzanne Tremblay, had carried out. Are you aware of this survey and do you know how many people replied to it?

Ms Lachance Côté: To my knowledge, she has not released any information concerning the number of people who may have replied to this survey. I know that it was discussed at meetings of the Bloc Québécois Party, but that is as far as things went. I also know that there were some very animated interventions by the mayor of Mont-Joli who stated that it was out of the question to add Neigette, because that name cannot really be attached to any known entity. Neigette is a territory, what is known in Quebec as a large part of the non-organized territories. It is a vast forest south of Rimouski that extends as far as New Brunswick. It is an area of beautiful landscapes, but it is not well known. So if the point of a riding name is to choose an area that is known to someone somewhere, there must be an entity to which one can refer, both for the inhabitants as well as for those who refer to them. According to me, Rimouski and Mitis represent the region well.

Senator Joyal: Do I understand correctly that the greatest proportion — and I would like you to provide me with a figure — of the population in the current riding lives in the cities of Rimouski, Mont-Joli and other small municipalities?

Ms Lachance Côté: The region of Rimouski which is known as the Regional County Municipality of Rimouski—Neigette, has approximately 53,000 inhabitants. The City of Rimouski itself has 32,000 residents. So, if you add the two, the total is 75,000.

Senator Joyal: And what is the distribution of the population in the federal riding?

Ms Lachance Côté: That is what I just gave you. That is the total for the two regional county municipalities.

Senator Joyal: So there is a total of about 75,000 people. You spoke of the Regional Municipality of Rimouski—Neigette, and so the name “Neigette” is already included in the name of the regional municipality. And of these 53,000 people who live in that regional municipality, about 32,500 live in Rimouski itself. So we would be making a change for 20,000 who are spread out over several municipalities, none of which are called Neigette.

Ms Lachance Côté: There is no one municipality known as Neigette. This appellation has mainly been used to describe a part of the territory. A large part of it is not inhabited.

Senator Joyal: Do you know Ms Tremblay’s reaction to the letter from the mayors of Rimouski and Mont-Joli?

monde nous connaît depuis tellement d’années sous ce vocable, il n’y a pas de raison de le changer.

Le sénateur Beaudoin: Vous, vous préférez Rimouski—Mitis?

Mme Lachance Côté: Exactement, le nom actuel. C’est ce qu’on appelle le statu quo, sénateur Beaudoin.

Le sénateur Joyal: Madame Lachance Côté, j’ai reçu votre correspondance, en particulier la copie de la lettre des maires de Rimouski et de Mont-Joli. Les deux font référence à un sondage que madame le député de Rimouski—Mitis, Mme Suzanne Tremblay, aurait fait. Êtes-vous au courant du type de sondage et du nombre de personnes qui ont répondu à ce sondage?

Mme Lachance Côté: À ma connaissance, elle n’a pas publié de nouvelles à ce sujet pour nous dire combien de personnes auraient répondu à ce sondage. Je sais qu’il en a été question lors des réunions du parti du Bloc québécois, mais cela n’a pas été plus loin. Je sais également qu’il y a eu des interventions très musclées de la part du maire de Mont-Joli qui disait qu’il n’est pas question qu’on ajoute Neigette parce qu’il n’y a aucune entité à laquelle on peut se rattacher avec ce nom. Neigette est un territoire, ce qu’on connaît au Québec comme une grande partie des territoires non organisés. C’est la grande forêt au sud de Rimouski qui s’étend jusqu’au Nouveau-Brunswick. C’est un très beau paysage, mais ce n’est pas connu. Alors si un comté sert à être connu quelque part, il doit y avoir une image à laquelle on peut se référer, soit pour nous-mêmes comme pour ceux qui parlent de nous. Selon moi, Rimouski et Mitis illustrent bien la région.

Le sénateur Joyal: Est-ce que je peux comprendre que le plus grand pourcentage — et j’aimerais que vous me donniez un chiffre — de la population de la circonscription actuelle vit dans les villes de Rimouski, Mont-Joli et dans d’autres petites municipalités?

Mme Lachance Côté: La région de Rimouski, qu’on appelle la municipalité régionale de comté de Rimouski—Neigette, compte plus ou moins 53 000 personnes. La ville de Rimouski elle-même compte environ 32 000 personnes. Donc si j’additionne les deux, cela fait 75 000.

Le sénateur Joyal: Et en termes de distribution de population dans la circonscription fédérale?

Mme Lachance Côté: C’est ce que je viens de vous donner. Cela regroupe les deux municipalités régionales de comté.

Le sénateur Joyal: Pour un total d’environ 75 000 personnes. Vous parlez de la municipalité régionale de Rimouski—Neigette, donc le nom de «Neigette» est déjà accolé à la municipalité régionale. Et dans ces 53 000 personnes qui habitent dans cette municipalité régionale, il y en aurait environ 32 500 qui habiteraient dans Rimouski même. Donc, on se trouverait à faire un changement pour 20 000 personnes qui sont distribuées dans plusieurs municipalités dont aucune ne porte le nom de Neigette.

Mme Lachance Côté: Il n’y a pas une municipalité qui porte le nom de Neigette. Cela a surtout été utilisé pour décrire une partie du territoire. Une grande partie n’est pas habitée.

Le sénateur Joyal: Connaissez-vous la réaction de Mme Tremblay à la lettre des maires de Rimouski et de Mont-Joli?

Ms Lachance Côté: She did not comment.

Senator Joyal: Both mayors are in favour of the status quo?

Ms Lachance Côté: Indeed. Please note that the regional county municipality is proposing Mitis—Rimouski—Neigette. No two groups that have been consulted were of the same opinion. You must have these documents: they are from the House of Commons committee and state that the RCM recommends La Mitis—Rimouski—Neigette.

Senator Joyal: And that is the name Ms Tremblay is opting for?

Ms Lachance Côté: No, she would like to see La Mitis and Rimouski—Neigette. We feel that it is distracting to add Neigette which refers to no municipality as such.

Senator Joyal: What are the names of the two or three provincial ridings that overlap the federal riding of Rimouski—Mitis?

Ms Lachance Côté: The two provincial ridings are Rimouski and Matapédia.

Senator Joyal: I see. So there is no provincial riding that bears the name of Neigette?

Ms Lachance Côté: No.

Senator Joyal: How long has this regional county municipality been known as Rimouski—Neigette?

Ms Lachance Côté: Since 1982, when the regional county municipalities were abolished.

[English]

Senator Fraser: My question is really more for Ms McCallum, because she has handed it to me on a platter. I have been asking a number of the people who appeared before this committee about the fact that apparently the official criteria for federal riding names are not only geographical. For example, you can have a historical name.

I am concerned by what seems to be a tendency to want to pack in the names — and this is not the case in your riding, although its to some extent in Ms Côté's riding — of more and more municipalities into federal riding names.

I wondered if it might not be very useful for us to start — not “us” the Senate, but “us” as a society — considering the possibility of giving more ridings names that have historical or other social import. In your case, it seems to me that Agnes Macphail would be a logical candidate for a riding name. It would not even have to be political. For example, it would be the riding where Maurice Richard had lived or where a Nobel Prize winner had lived. Lester Pearson's riding would be a logical choice to be called Lester Pearson instead of Algoma East.

What do you think the people of your riding would feel if someone came along and suggested naming it after this truly famous person in Canadian history, this remarkable person?

Mme Lachance Côté: Elle n'a pas fait de commentaire.

Le sénateur Joyal: Tous les deux se prononcent en faveur du statu quo?

Mme Lachance Côté: Effectivement. Remarquez que la MRC propose La Mitis—Rimouski—Neigette. Aucun groupe consulté ne dit la même chose. Vous devez avoir ces documents, cela vient du comité de la Chambre des communes qui dit que la MRC recommande La Mitis—Rimouski—Neigette.

Le sénateur Joyal: C'est ce que Mme Tremblay souhaite avoir comme nom?

Mme Lachance Côté: Non, elle veut La Mitis et Rimouski—Neigette. Selon nous, c'est plutôt distraire l'attention que d'ajouter Neigette qui ne représente aucune municipalité en soi.

Le sénateur Joyal: Quels sont les noms des deux ou trois circonscriptions provinciales qui recoupent le comté fédéral de Rimouski—Mitis?

Mme Lachance Côté: Les deux comtés provinciaux sont Rimouski et Matapédia.

Le sénateur Joyal: D'accord. Donc il n'y a pas de comté provincial qui porte le nom de Neigette?

Mme Lachance Côté: Non.

Le sénateur Joyal: Depuis quand cette municipalité régionale de comté s'appelle Rimouski—Neigette?

Mme Lachance Côté: Depuis 1982 quand les municipalités régionales de comté ont été abolies.

[Traduction]

Le sénateur Fraser: Ma question s'adresse davantage à Mme McCallum, puisqu'elle me l'a présentée sur un plateau. J'ai demandé à plusieurs personnes qui ont comparu devant le comité si elles savaient que les noms géographiques ne constituaient pas le seul critère utilisé pour désigner les circonscriptions fédérales. Vous pouvez, par exemple, choisir un nom rappelant un événement historique.

Ce qui m'inquiète, c'est cette tendance que nous avons à regrouper les noms — pas dans votre cas, mais dans celui de la circonscription de Mme Côté — de plusieurs municipalités.

Je me demande si on ne devrait pas — et je ne parle pas du Sénat, mais de la société en général — envisager la possibilité de donner aux circonscriptions des noms qui rappellent un événement à caractère historique ou social. Dans votre cas, il me semble que le nom d'Agnes Macphail serait un choix logique. On ne serait pas obligé, en fait, de choisir le nom d'une personnalité politique. On pourrait, par exemple, choisir le nom de Maurice Richard ou d'un Prix Nobel pour désigner la circonscription où ils ont vécu. Il serait également logique de choisir le nom Lester Pearson, et non Algoma-Est, pour désigner la circonscription où a vécu Lester Pearson.

Comment réagiraient les électeurs de votre circonscription si quelqu'un proposait qu'on attribue à celle-ci le nom de ce personnage célèbre et remarquable qui a marqué l'histoire canadienne?

Ms McCallum: I like it. Unfortunately, East York is only the top part of this riding. Riverdale may not care as much about the history of Agnes Macphail. This is where my problem lies. Because we are a top and a bottom part, we must have a name that reflects both communities above the Danforth and below the Danforth. I do not know how Riverdale would feel about using the name of Agnes Macphail. As much as we would like to do that, we would have to ensure that the people in Riverdale would go along with it.

I was a spokesperson for the union for a long time, and I am used to speaking on behalf of the members and not myself. When I wanted something I was usually in the minority. As a spokesperson, I would have to speak for the majority. That is why I am saying that, even though I might like using the name of Agnes Macphail, the people south of Danforth may not. She was in what they called York East at the time, and that may not have included Riverdale. The name has to be approved by both areas.

The Chairman: For the interest of the senators, I have here the guidelines for the selection of federal election district names from the Secretariat of the Geographical Names Board of Canada. Point number 8 deals with personal names. It says that the naming of federal electoral districts directly for individuals should be avoided unless such names have long-established and accepted associations with an area. It also suggests that names of places and features be given priority for federal electoral districts.

That is one of the guidelines they follow, but, in between, members of Parliament seem to bear off on their own directions.

If you named it Agnes Macphail, it would be confused with about 25 schools in Ontario as well. There are a lot of schools and other buildings that have been named after Ms Macphail.

I thank you both for appearing before us. I do not want to lead you astray at all in the expectation that we will change the name. The Senate and any committee of the Senate is in a very difficult position when it comes to changing a name that has been chosen by an elected member within a district. This committee may look at recommendations for all electoral names in the future, and we may want to attach some of these recommendations to the report when we report these bills back to the Senate, but I do not want you to go away with the idea that we will pick and choose this name or that name. If we make any changes whatsoever, it should be with a broad brush so that it applies to every riding in Canada rather than to individual ridings, or to interfere with an elected member in a riding. We are not elected, and I feel very cautious about this sort of thing.

On the other hand, I think your points are very well taken. We grilled some of the members of Parliament here the other day, and one of them asked me later, "Was I humble enough? Did I grovel enough?" One of the questions was how widely they had consulted within their ridings, and some of them have consulted

Mme McCallum: J'aime bien le nom. Malheureusement, East York ne représente que la partie nord de la circonscription. Il se peut que Riverdale n'accorde pas autant d'importance à l'histoire d'Agnes Macphail, et c'est là le problème principal. Comme la circonscription regroupe deux communautés, une au nord et l'autre au sud, nous devons avoir un nom qui reflète la composition du comté de part et d'autre de la rue Danforth. Je ne sais pas ce que pense Riverdale du nom d'Agnes Macphail. Nous aimerions bien l'utiliser, mais il faut que les résidents de Riverdale soient d'accord.

J'ai agi comme porte-parole du syndicat pendant très longtemps, et j'ai l'habitude de parler au nom des membres. Pour ma part, quand je voulais quelque chose, je faisais habituellement partie de la minorité. En tant que porte-parole, il faudrait que je parle au nom de la majorité. Or, j'aimerais bien qu'on utilise le nom d'Agnes Macphail, mais il se peut que la communauté au sud de Danforth ne soit pas d'accord avec l'idée. Elle habitait ce qu'on appelait à l'époque le quartier York East, qui n'englobait peut-être pas Riverdale. Le nom utilisé doit être approuvé par les deux communautés.

La présidente: Je tiens à dire aux sénateurs que j'ai une copie des lignes directrices pour l'attribution de noms aux circonscriptions électorales fédérales. Elles proviennent du Secrétariat de la Commission de la toponymie du Canada. Le point 8 traite de l'utilisation des noms de personnes. Il précise que le nom d'une personne ne doit pas être attribué à moins qu'elle n'ait apporté une contribution importante à la région où l'entité est située. Il ajoute également qu'on doit privilégier les noms de lieux et d'entités pour la désignation des circonscriptions électorales fédérales.

C'est un des critères qu'ils utilisent, sauf que les parlementaires, eux, semblent en faire fi.

Ce choix risque de semer la confusion, car il y a environ 25 écoles en Ontario qui portent le nom d'Agnes Macphail. Il y a beaucoup d'écoles et d'immeubles qui sont ainsi désignés.

Je vous remercie toutes les deux d'avoir comparu devant nous. Je ne veux absolument pas que vous pensiez que nous allons modifier le nom. Il est très difficile pour le Sénat ou un de ses comités de modifier un nom choisi par un représentant élu au sein d'un district. Le comité peut proposer des recommandations pour la désignation future des circonscriptions électorales. Il se peut qu'on annexe certaines de ces recommandations au rapport que nous soumettrons au Sénat. Toutefois, je ne veux pas que vous pensiez que nous allons choisir ce nom-ci ou ce nom-là. Si nous proposons des changements, ceux-ci devraient s'appliquer à l'ensemble des circonscriptions au Canada, pas à des circonscriptions individuelles. Ils ne devraient pas non plus nuire aux efforts d'un représentant élu dans une circonscription. Nous ne sommes pas élus, et c'est pourquoi il faut procéder avec grande prudence.

Par ailleurs, nous comprenons fort bien votre point de vue. Nous avons interrogé quelques députés l'autre jour, et il y en a un qui m'a demandé plus tard, «Ai-je été assez humble? Assez servile?» Nous leur avons demandé, entre autres, s'ils avaient procédé à une vaste consultation au sein de leur circonscription.

very widely within their ridings. If we alter the bill and change it for one riding, that means that the entire bill, with all the other ridings whose members have consulted broadly, has to go back to the House of Commons and be discussed there again, as Ms Côté knows.

I do not want you to leave here with high hopes but, in the future, we may be able to get our views to prevail upon the House of Commons in this matter of renaming ridings in between elections. When it comes to redistribution, after the census every 10 years, the names go to the Electoral Boundaries Commission and they go to the Geographical Names Board of Canada, which vets names, and I think this is the proper way that it should be done between elections as well.

Senator Pearson: I want to reinforce the comments that Ms McCallum made about consultation and about the sense of belonging that people have to a name. That it is not something that should be changed too easily. The question of identity is important to communities. For someone like you who has lived there for such a long time, what you were told by your schoolteacher does resonate in your head. MPs and others who run for office should be reminded of that. It may be that there will be a dispute, and some people will want one name and some people will want another, but if enough people are prepared to accept a change, then the others may have to live with that.

We appreciated the opportunity to hear from you because it reminds us of how important identity is, and how the relationship between a member and his or her constituency should be cherished, because that is what brings him or her here.

The Chairman: Absolutely. I do hold out some hope for Ms McCallum, in the fact that the name East York is named in Ms Minna's riding.

Ms McCallum: We are right next to it. She changed the name of that riding.

The Chairman: Yes, to include East York. I gather that the provincial ridings, which correspond with the federal ones, will be split municipally so that there will be two. There is still hope for you there because, if there are two, they cannot have the same municipal riding name.

Ms McCallum: They will just say so and so north and so and so south, as far as I know.

The Chairman: Many of the divisions in Toronto will not be north or south.

Ms McCallum: Yes, or east or west. They expressed an opinion that they may have renaming. These will be our wards.

The Chairman: That is right.

Ms McCallum: There would be two East York wards, Beaches-East York and, if we were to change it, Riverdale-East York. We would take a different name on our side, perhaps calling it Todmorden.

The Chairman: You might consider East York-Todmorden.

Certains l'ont fait. Si nous modifions le projet de loi dans le but de changer le nom d'une seule circonscription, il faudra alors renvoyer le tout, y compris les autres noms qui ont fait l'objet d'une vaste consultation, à la Chambre des communes, qui devra reprendre le débat, comme Mme Côté le sait fort bien.

Je ne veux pas vous donner de faux espoirs, mais il se peut qu'on parvienne un jour à convaincre la Chambre des communes d'adopter notre position pour ce qui des changements apportés aux noms des circonscriptions entre deux élections. Quand il y a un redécoupage, une fois le recensement décennal terminé, les noms sont soumis à la Commission de délimitation des circonscriptions électorales et à la Commission de la toponymie du Canada, qui approuve les noms choisis. À mon avis, il faudrait procéder de la même façon entre deux élections.

Le sénateur Pearson: Je voudrais revenir sur ce qu'a dit Mme McCallum au sujet de la consultation et du sentiment d'appartenance. On ne devrait pas pouvoir modifier le nom des circonscriptions trop facilement. La question d'identité est importante pour les communautés. Vous avez vécu à cet endroit pendant très longtemps, et les paroles de votre professeur sont ancrées dans votre esprit. Il serait bon de le rappeler aux députés et à tous ceux qui se présentent à des élections. Il se peut qu'il y ait des divergences d'opinion, que certaines personnes préfèrent un nom au détriment d'un autre, mais si suffisamment de gens acceptent que le nom soit changé, alors les autres devront accepter la décision.

Nous sommes heureux d'avoir entendu votre témoignage, car il nous rappelle à quel point le sentiment d'identité est important, et à quel point aussi les rapports entre un député et ses électeurs sont précieux, car c'est ce qui fait qu'il est élu.

La présidente: Absolument. Ce que je trouve encourageant dans le cas de Mme McCallum, c'est qu'East York figure dans le nom de la circonscription de Mme Minna.

Mme McCallum: Notre communauté est située juste à côté. Elle a changé le nom de la circonscription.

La présidente: Oui, pour y inclure East York. Je présume que les circonscriptions provinciales, dont les limites correspondent aux circonscriptions fédérales, sont divisées en deux sur le plan municipal. Il y a donc de l'espoir dans votre cas, car on ne peut avoir deux quartiers municipaux qui portent le même nom.

Mme McCallum: Autant que je sache, ils vont tout simplement dire XYZ nord, et XYZ sud.

La présidente: De nombreux quartiers à Toronto ne porteront ni la désignation nord, ni la désignation sud.

Mme McCallum: Ou est ou ouest. Ils ont dit qu'il se peut qu'on modifie les noms. Ce sont nos quartiers qui sont visés.

La présidente: C'est exact.

Mme McCallum: Il devrait y avoir deux quartiers East York, soit Beaches-East York et, si nous devons changer le nom, Riverdale-East York. Nous adopterions un nom différent, peut-être Todmorden.

La présidente: Vous pourriez adopter le nom East York-Todmorden.

Ms McCallum: That would be good too.

The Chairman: I thank you both very much.

[Translation]

Ms Lachance Côté: Before appearing before the committee, I spoke with the mayors of the two municipalities, and many representations were made. I believe that the Senate exists to help the House of Commons make better decisions.

Senator Beaudoin: Surely.

[English]

The Chairman: It may help them see the light. I thank you both very much.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, June 22, 2000

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-445, to change the name of the electoral district of Rimouski—Mitis; and Bill C-473, to change the names of certain electoral districts, met this day at 10:52 a.m. to give consideration to the bills.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[English]

Senator Milne: Honourable senators, I see a quorum, so this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs is now convened.

Honourable senators, we are meeting today for clause-by-clause consideration of Bill C-473, to change the names of certain electoral districts, and Bill C-445, to change the name of the electoral district of Rimouski—Mitis.

I propose to honourable senators that we begin with clause-by-clause consideration of Bill C-473, which is the more far-ranging bill and about which I would like, at the appropriate time, to propose some observations for possible inclusion in our report to the Senate.

Is it agreeable to honourable senators that we begin with Bill C-447 and then proceed to Bill C-475?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Is there a motion that the committee proceed to clause-by-clause consideration?

Senator Moore: Madam Chairman, I move that the committee now proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-473, to change the names of certain electoral districts.

The Chairman: This is the one with 12 electoral districts. Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

Mme McCallum: Ce serait une bonne idée.

La présidente: Je tiens à vous remercier toutes les deux.

[Français]

Mme Lachance Côté: Avant de comparaître devant le comité, j'ai parlé aux maires des deux municipalités et de nombreuses représentations ont été faites. Je pense que le Sénat et là pour aider la Chambre des communes à prendre de meilleures décisions.

Le sénateur Beaudoin: Sûrement.

[Traduction]

La présidente: Il peut l'aider à mieux saisir le problème. Merci à toutes les deux.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 22 juin 2000

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 52 pour faire l'étude article par article du projet de loi C-445, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Rimouski—Mitis, et du projet de loi C-473, Loi visant à modifier le nom de certaines circonscriptions électorales.

Le sénateur Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

La présidente: Honorables sénateurs, je constate que nous avons le quorum. Je déclare donc ouverte cette séance du comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Honorables sénateurs, nous sommes réunis aujourd'hui pour faire l'étude article par article du projet de loi C-473, Loi visant à modifier le nom de certaines circonscriptions électorales, et du projet de loi C-445, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Rimouski—Mitis.

Je vous propose, honorables sénateurs, de commencer par l'étude article par article du projet de loi C-473, qui est le plus ambitieux et sur lequel j'aimerais, au moment opportun, proposer des observations que nous pourrions intégrer au rapport que nous allons présenter au Sénat.

Vous plaît-il, honorables sénateurs, de commencer par le projet de loi C-445, et de poursuivre avec le projet de loi C-473?

Des voix: D'accord.

La présidente: Quelqu'un veut-il présenter une motion visant l'étude article par article du projet de loi?

Le sénateur Moore: Madame la présidente, je propose que le comité fasse maintenant l'étude article par article du projet de loi C-473, Loi visant à modifier le nom de certaines circonscriptions électorales.

La présidente: C'est celle qui a 12 comtés. Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

The Chairman: Opposed? Abstentions?

The motion is carried.

Senator Moore: Madam Chairman, I move that the committee adopt all clauses and the title of Bill C-473, "An Act to change the names of certain electoral districts."

The Chairman: Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Senator Beaudoin: I do not know whether that is possible. Can we do that? This is what I would call an omnibus motion. If it is possible, I would agree.

The Chairman: Yes, it is. With unanimous agreement, we can do so. All those in favour?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Opposed? Abstentions?

I declare the motion carried.

Shall the bill carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: All those opposed? Abstentions?

The motion is carried.

Before concluding, I would propose that some possible observations be included in our report on the bill. Would it be agreeable to continue *in camera* to consider these possible observations?

Hon. Senators: Agreed.

The committee continued *in camera*.

The committee resumed in public.

The Chairman: We will return to a public hearing. The *in camera* session is now ended and the public may be admitted.

Senator Joyal: I am pleased with the report because it demonstrates that we do not take this issue lightly. As you know, there is a perception that because we are not elected we should deal with such issues at arm's length. This report shows quite clearly that we take our responsibilities seriously.

Even though senators are not elected, I have a name for my senatorial district. That is in the Constitution and I cannot change it. Perhaps if I could change it I would, for all the reasons we have discussed here. The senatorial districts in Quebec date back to the electoral map of 1864, so you can imagine that many things have changed since then.

Honourable senators, this is an excellent report in that it outlines that we have fulfilled our constitutional responsibility to seriously consider this bill. Even though this bill does not affect the status of the Senate but has an electoral impact in the other place, we have still taken it seriously.

La présidente: Y en a-t-il qui sont contre? Y a-t-il des abstentions?

La motion est adoptée.

Le sénateur Moore: Madame la présidente, je propose que le comité adopte tous les articles et le titre du projet de loi C-473, «Loi visant à modifier le nom de certaines circonscriptions électorales».

La présidente: Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion?

Le sénateur Beaudoin: Je ne sais pas si nous pouvons procéder ainsi. Le pouvons-nous? C'est ce que j'appellerais une motion omnibus. Si c'est permis, je serais d'accord.

La présidente: Oui, ça l'est. Si tout le monde est d'accord, nous le pouvons. Qui est d'accord?

Des voix: D'accord.

La présidente: Y en a-t-il qui sont contre? Des abstentions?

Je déclare la motion adoptée.

Le projet de loi est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Tous ceux qui sont contre? Y a-t-il des abstentions?

La motion est adoptée.

Avant de terminer, j'aimerais proposer certaines observations que nous pourrions intégrer à notre rapport sur le projet de loi. Vous convient-il de poursuivre la séance à huis clos pour examiner ces observations?

Des voix: D'accord.

La séance se poursuit à huis clos.

La séance publique reprend.

La présidente: Nous reprenons la séance publique. La séance à huis clos est maintenant terminée et le public peut être admis.

Le sénateur Joyal: Je suis satisfait du rapport parce qu'il démontre que nous ne prenons pas cette question à la légère. Vous le savez, il y en a qui soutiennent que, parce que nous ne sommes pas élus, nous devrions traiter de ces questions de façon indépendante. Ce rapport démontre très clairement que nous prenons nos responsabilités très à coeur.

Même si les sénateurs ne sont pas élus, ma circonscription sénatoriale a un nom. C'est dans la Constitution, et je ne peux rien y changer. Peut-être que si je pouvais le changer, je le ferais, pour toutes les raisons dont nous avons parlé ici. Les circonscriptions sénatoriales du Québec datent de la carte électorale de 1864, alors vous pouvez bien comprendre que les choses ont beaucoup changé depuis.

Honorables sénateurs, ceci est un excellent rapport, en ce sens qu'il démontre que nous nous sommes acquittés de notre responsabilité constitutionnelle d'examiner ce projet de loi en profondeur. Même s'il ne touche pas le Sénat, il a des répercussions électorales de l'autre côté et nous l'avons tout de même examiné aussi en profondeur qu'il a été possible.

I want to convey my thanks to the committee and to the staff.

The Chairman: Shall I report the bill to the Senate without amendment but with the observations agreed to?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: All opposed? Abstentions?

I declare the motion carried.

That disposes of Bill C-473.

We will move to clause-by-clause consideration of Bill C-445.

Is there be a motion that the committee proceed to clause-by-clause consideration?

Senator Andreychuk: I so move.

The Chairman: It is so moved by Senator Andreychuk. Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Opposed? Abstentions?

Senator Moore: I have a concern with that?

Senator Beaudoin: With Mitis?

Senator Moore: I thought that Madam Côté made a strong case that, for historical and geographical reasons, the name should remain the same.

The Chairman: The same argument applies to all the others, so I do not think that we should single out one riding.

Senator Beaudoin: Did she with Rimouski and with Mitis?

The Chairman: Yes.

Senator Joyal: Her preference was not to change the name because, she claimed, no one identified with the name "Neigette" since it is not the name of a city, town or locality, except that the MRC is called Rimouski—Neigette. It is the only place where the word Neigette has been used since 1982, and she claims that no one identifies with that word. There is no identification locally with that name.

Senator Andreychuk: This was her second choice, but she would live with it, if I understand correctly.

Senator Fraser: She would live with the status quo.

Senator Joyal: That is what the mayor says in the letter, that the status quo is preferred.

Senator Moore: I will defer to my friends from Quebec.

Senator Beaudoin: If everyone is able to live with it, it is not a bad settlement.

Senator Moore: Very well.

Je tiens à exprimer mes remerciements au comité et au personnel.

La présidente: Puis-je faire rapport du projet de loi au Sénat sans modification, mais en y ajoutant les observations dont nous avons convenu?

Des voix: D'accord.

La présidente: Y a-t-il des voix contre? Des abstentions?

Je déclare la motion adoptée.

Ceci termine l'examen du projet de loi C-473.

Nous passons maintenant à l'examen article par article du projet de loi C-445.

Quelqu'un va-t-il proposer que le comité fasse l'étude article par article de ce projet de loi?

Le sénateur Andreychuk: Je le propose.

La présidente: La motion vient du sénateur Andreychuk. Vous plaît-il, honorables sénateurs, de l'adopter?

Des voix: D'accord.

La présidente: Y a-t-il des voix contre? Des abstentions?

Le sénateur Moore: J'ai une préoccupation à ce sujet.

Le sénateur Beaudoin: Au sujet de Mitis?

Le sénateur Moore: Je croyais que Mme Côté nous avait bien fait comprendre que pour des raisons historiques et géographiques, le nom ne devrait pas changer.

La présidente: Le même argument s'applique à tous les autres, alors je ne crois que nous devrions faire une exception pour une seule circonscription.

Le sénateur Beaudoin: Est-ce qu'elle a dit cela de Rimouski et de Mitis?

La présidente: Oui.

Le sénateur Joyal: Elle préférerait ne pas changer le nom parce que, à ce qu'elle disait, personne ne s'identifie au nom «Neigette», puisque ce n'est pas le nom d'une ville, d'un village ou d'une localité, à part le CRM, qui s'appelle Rimouski—Neigette. C'est le seul endroit où «Neigette» a été utilisé depuis 1982 et, selon Mme Côté, personne ne s'associe à ce mot. À l'échelle locale, personne ne s'identifie à lui.

Le sénateur Andreychuk: Ce n'est pas ce qu'elle préférerait, mais elle l'accepterait, si j'ai bien compris.

Le sénateur Fraser: Elle pourrait accepter que les choses restent telles qu'elles sont.

Le sénateur Joyal: C'est d'ailleurs ce que dit le maire dans sa lettre, qu'on préférerait le statu quo.

Le sénateur Moore: Je laisserai à mes amis du Québec le soin d'en décider.

Le sénateur Beaudoin: Si tout le monde veut bien l'accepter, ce n'est pas une mauvaise solution.

Le sénateur Moore: Très bien.

The Chairman: We have voted that we proceed to clause-by-clause consideration. Shall the title stand postponed? All those in favour?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Opposed? Abstentions?

The motion is carried.

Shall clause 1 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Opposed? Abstentions?

I declare the motion carried.

Shall the title carry? All those in favour?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Opposed? Abstentions?

I declare the motion carried.

The Chairman: Shall the bill carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Opposed? Abstentions?

I declare the motion carried.

Do honourable senators wish that the report on this bill to note that the observations contained in a report on Bill C-473 shall also apply to this bill?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Opposed? Abstentions?

The motion is carried.

Shall I report the bill to the Senate without amendment?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Opposed? Abstentions?

I declared the motion carried.

We have finished with clause-by-clause consideration. I will move to a few issues of information for the senators.

We received a letter from Naskapi Nation of Kawawachikamach about Bill C-23 which reads:

Dear Senator Milne:

On behalf of the Council and the members of the Naskapi Nation of Kawawachikamach, I would like to express my sincere thanks to you and the members of the Committee you chair for the good services rendered to the Naskapi Nation in connection with Bill C-23.

Prior to proceeding before your Committee, we felt that our voices had fallen on deaf ears. From my reading of the transcripts of the proceedings of your Committee and from the reports of our representatives, it is more than clear that our concerns were listened to and quickly understood by the members of your Committee, and that your committee played a key role in obtaining for us the commitment from the Government that we had been seeking from the outset for the protection of our treaty rights.

La présidente: Nous avons voté en faveur de l'examen article par article du projet de loi. Le titre est-il réservé? Tous ceux qui sont d'accord?

Des voix: D'accord.

La présidente: Y a-t-il des voix contre? Des abstentions?

La motion est adoptée.

L'article 1 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Y a-t-il des voix contre? Des abstentions?

Je déclare la motion adoptée.

Le titre est-il adopté? Tous ceux qui sont pour?

Des voix: D'accord.

La présidente: Personne n'est contre? Des abstentions?

Je déclare la motion adoptée.

La présidente: Le projet de loi est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Y a-t-il des voix contre? Des abstentions?

Je déclare la motion adoptée.

Les honorables sénateurs souhaitent-ils que l'on souligne dans le rapport sur ce projet de loi que les observations que renferme le rapport sur le projet de loi C-473 s'appliquent aussi à celui-ci?

Des voix: D'accord.

La présidente: Y a-t-il des voix contre? Des abstentions?

La motion est adoptée.

Puis-je faire rapport au Sénat du projet de loi non modifié?

Des voix: D'accord.

La présidente: Des voix contre? Des abstentions?

Je déclare la motion adoptée.

Nous avons terminé l'étude article par article des projets de loi. Je vais maintenant vous transmettre quelques informations.

Nous avons reçu une lettre de la Nation naskapie de Kawawachikamach à propos du projet de loi C-23. Cette lettre dit ce qui suit:

Madame,

Au nom du Conseil et des membres de la Nation naskapie de Kawawachikamach, j'aimerais exprimer mes sincères remerciements à vous et aux membres du comité dont vous êtes la présidente pour les bons services rendus à la Nation naskapie, relativement au projet de loi C-23.

Avant notre comparution devant votre comité, nous avions l'impression que nos préoccupations tombaient dans l'oreille de sourds. D'après la lecture que j'ai faite de la transcription des délibérations de votre comité et, aussi, d'après les rapports de nos représentants, il est très clair que nos préoccupations ont été entendues et très vite comprises par les membres de votre comité, et que votre comité a joué un rôle déterminant dans l'obtention, pour notre compte, d'un engagement du gouvernement que nous cherchions à obtenir.

In Peace and Friendship...

The letter is signed by Chief Philip Einish.

Good for us.

Senator Pearson: I would like to bring to the attention of those honourable senators who have not read their morning newspapers that there is an article in the *National Post*, by Roy MacGregor, containing yet another attack on the Senate.

Senator Beaudoin: It was terrible.

Senator Pearson: I wish, when I read those things, that one of those people would actually come here for two days and watch what goes on. They recycle the old argument that everyone is falling asleep and so forth. It is extremely sad.

This kind of letter demonstrates to me that we have done our job.

The Chairman: That is right, and we did our job well.

Senator Pearson: Without us this would not be done.

The Chairman: We did our job well on Bill C-23. On behalf of the committee, I received an award for the work the committee did in connection with the bill as it dealt with criminal authors.

Honourable senators, I should also like to remind the committee that our request for the Senate to allow us to conduct a special study on sentencing is still adjourned in the name of Senator Kinsella. If we do not get it through the Senate before the summer, we will have lost the opportunity for the staff of the Library of Parliament to work on it over the summer, as well as the opportunity for us to deliberate on it in the fall.

I would suggest that some members of the committee consult with Senator Kinsella.

Senator Poy: I would make a suggestion. Could letters like these not be sent to the journalists who write these terrible articles? Have letters ever been sent to them?

The Chairman: I do not think so, no.

Senator Poy: They should be.

Senator Andreychuk: We must be careful not to use the aboriginal community in this way.

Senator Poy: I do not mean this particular letter.

Senator Andreychuk: It may be appropriate to deal with this during Senators' Statements, so that other senators will be aware of what we did in this regard. It could be carefully couched, in that it should stay within the Senate chamber. That should be sufficient.

The Chairman: Once it is within the Senate chamber and has been presented to the Senate, then it is a matter of public record.

depuis le début, relativement à la protection de nos droits issus de traités.

Pacifiquement et amicalement vôtre...

La lettre porte la signature du chef Philip Einish.

C'est très bien pour nous.

Le sénateur Pearson: J'aimerais porter à l'attention des honorables sénateurs qui n'ont pas lu leur journal ce matin qu'il y a un article de Roy MacGregor dans le *National Post*, qui porte une nouvelle attaque au Sénat.

Le sénateur Beaudoin: Il était terrible.

Le sénateur Pearson: Lorsque je lis ce genre d'articles, je me prends à souhaiter que l'un de leurs auteurs vienne ici passer deux jours à observer nos activités. Ils rabâchent continuellement le vieil argument selon lequel tout le monde dort, etc. C'est très décevant.

Ce genre de lettre me fait voir que nous avons fait notre travail.

La présidente: C'est juste, et nous l'avons bien fait.

Le sénateur Pearson: Sans nous, cela ne se ferait pas.

La présidente: Nous nous sommes bien acquittés de notre tâche en ce qui concerne le projet de loi C-23. J'ai reçu une récompense au nom du comité, pour le travail qu'il a fait relativement au projet de loi, qui traitait des auteurs délinquants.

Honorables sénateurs, je tiens à rappeler au comité que l'examen de la demande que nous avons faite au Sénat de nous permettre de mener une étude spéciale sur la détermination de la peine est toujours reportée, au nom du sénateur Kinsella. Si nous n'obtenons pas l'accord du Sénat avant l'été, nous aurons perdu une opportunité de charger le personnel de la Bibliothèque du Parlement d'étudier la question au cours de l'été, et aussi l'opportunité d'en délibérer au cours de l'automne.

Je suggère donc que certains membres du comité en parlent au sénateur Kinsella.

Le sénateur Poy: J'aimerais faire une suggestion. Est-ce qu'on ne pourrait pas transmettre les lettres comme celle-ci aux journalistes qui publient ces terribles articles? Leur avons-nous jamais envoyé de lettres?

La présidente: Je ne crois pas, non.

Le sénateur Poy: Nous devrions le faire.

Le sénateur Andreychuk: Il nous faut faire attention de ne pas exploiter la communauté autochtone de cette façon.

Le sénateur Poy: Je ne voulais pas dire cette lettre-là en particulier.

Le sénateur Andreychuk: Il pourrait être approprié d'en traiter dans le cadre des déclarations des sénateurs, pour que d'autres sénateurs puissent être sensibilisés à ce que nous avons fait à ce sujet. Ce pourrait être formulé avec soin, car cela ne devrait pas sortir de la Salle du Sénat. Ce serait suffisant.

La présidente: Une fois que c'est présenté dans la salle du Sénat et au Sénat, c'est d'ordre public. Il nous faudrait la

We would need permission from Mr. Einish, the author of the letter, to release it to the press.

Senator Joyal: Madam Chairman, since today is the birthday of our Library researcher, I would like to express our thanks and, of course, best wishes for a wonderful day.

The Chairman: Senator Joyal, you have done your homework. We have wonderful staff. We are well served by our Committees staff, Debates staff, and, most certainly, by the Library researchers. Thank you all very much.

The committee adjourned.

permission de M. Einish, l'auteur de la lettre; pour la transmettre aux médias.

Le sénateur Joyal: Madame la présidente, puisque c'est aujourd'hui l'anniversaire de notre attaché de recherche de la Bibliothèque, j'aimerais lui exprimer nos remerciements et, bien entendu, nos meilleurs vœux d'une merveilleuse journée.

La présidente: Monsieur le sénateur, vous avez fait votre devoir. Nous sommes appuyés d'un excellent personnel. Nous sommes très bien servis par le personnel des comités et des débats et, bien évidemment, par les attachés de recherche de la Bibliothèque. Nous vous remercions tous infiniment.

La séance est levée.

Thursday, June 15, 2000 (Bill C-473 and Bill C-445):

As individuals:

Richard Marceau, M.P. for Charlesbourg;
Odina Desrochers, M.P. for Lotbinière;
Raymond Lavigne, M.P. for Verdun—Saint-Henri;
Stéphane Tremblay, M.P. for Lac-St-Jean;
Bernard Bigras, M.P. for Rosemont;
Paul Crête, M.P. for Kamouraska—Rivière-du-Loup—
Témiscouata—Les Basques (representing Suzanne
Tremblay, M.P. for Rimouski—Mitis);
Ovid Jackson, M.P. for Bruce—Grey;
Eugène Bellemare, M.P. for Carleton—Gloucester;
John Bryden, M.P. for Wentworth—Burlington;
Peter Goldring, M.P. for Edmonton East;
Dennis Mills, M.P. for Broadview—Greenwood.

Wednesday, June 21, 2000 (Bill C-473 and Bill C-445):

As an individual (Bill C-473):

Donna-Lynn McCallum.

As an individual (Bill C-445):

Eva Lachance Côte.

Le jeudi 15 juin 2000 (projet de loi C-473 et projet de loi C-445):

À titre personnel:

Richard Marceau, député de Charlesbourg;
Odina Desrochers, député de Lotbinière;
Raymond Lavigne, député de Verdun—Saint-Henri;
Stéphane Tremblay, député de Lac-St-Jean;
Bernard Bigras, député de Rosemont;
Paul Crête, député de Kamouraska—Rivière-du-Loup—
Témiscouata—Les Basques (représentant Suzanne
Tremblay, députée de Rimouski—Mitis);
Ovid Jackson, député de Bruce—Grey;
Eugène Bellemare, député de Carleton—Gloucester;
John Bryden, député de Wentworth—Burlington;
Peter Goldring, député de Edmonton East;
Dennis Mills, député de Broadview—Greenwood.

Le mercredi 21 juin 2000 (projet de loi C-473 et projet de loi C-445):

À titre personnel (projet de loi C-473):

Donna-Lynn McCallum.

À titre personnel (projet de loi C-445):

Eva Lachance Côté.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

APPEARING—COMPARAÎT

Wednesday, June 14, 2000 (Bill S-22):

The Honourable Anne McLellan, P.C., M.P., Minister of
Justice and Attorney General of Canada.

Le mercredi 14 juin 2000 (projet de loi S-22):

L'honorable Anne McLellan, c.p., députée, ministre de la
Justice et procureure générale du Canada.

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Justice:

Mario Dion, Associate Deputy Minister, Civil Law and
Corporate Management;
Alain Bisson, Senior General Counsel, Civil Code Section;
Yves DeMontigny, Special Advisor to the Senior Assistant
Deputy Minister, Public Law;
Alain Vauclair, Senior Counsel, Civil Code Section.

Bill C-473 and Bill C-445:

From Elections Canada:

Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer;
Herschell Sax, Senior Policy Advisor.

Bernard Bigras, M.P. for Rosemont;

Du ministère de la Justice:

Mario Dion, sous-ministre délégué, Droit civil et gestion
ministérielle;
Alain Bisson, avocat général principal, Section du code civil;
Yves DeMontigny, conseiller spécial au Sous-ministre adjoint
principal, Droit public;
Alain Vauclair, conseiller principal, Section du code civil.

Projet de loi C-473 et projet de loi C-445:

D'Élections Canada:

Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections;
Herschell Sax, conseiller sénior, Politiques.

Bernard Bigras, député de Rosemont;

(continued on previous page)

(suite à la page précédente)



Second Session
Thirty-sixth Parliament, 1999-2000

Deuxième session de la
trente-sixième législature, 1999-2000

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Wednesday, June 28, 2000

Le mercredi 28 juin 2000

Issue No. 19

Fascicule n° 19

First and only meeting on:
Bill C-18, An Act to amend the Criminal Code
(impaired driving causing death and other matters)

Première et seule réunion concernant:
Projet de loi C-18, Loi modifiant le Code criminel
(conduite avec facultés affaiblies causant la mort et
autres matières)

INCLUDING:
**THE NINTH REPORT OF
THE COMMITTEE (Bill S-18)**

Y COMPRIS:
**LE NEUVIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(projet de loi S-18)**

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Joyal, P.C.
* Boudreau, P.C.	* Lynch-Staunton
(or Hays)	(or Kinsella)
Buchanan, P.C.	Moore
Christensen	Nolin
Cools	Pearson
Fraser	

** Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Cools substituted for that of the Honourable Senator Losier-Cool (*June 28, 2000*).

The name of the Honourable Senator Christensen substituted for that of the Honourable Senator Poy (*June 28, 2000*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Joyal, c.p.
* Boudreau, c.p.	* Lynch-Staunton
(ou Hays)	(ou Kinsella)
Buchanan, c.p.	Moore
Christensen	Nolin
Cools	Pearson
Fraser	

** Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Cools est substitué à celui de l'honorable sénateur Losier-Cool (*le 28 juin 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Christensen est substitué à celui de l'honorable sénateur Poy (*le 28 juin 2000*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Thursday, June 22, 2000:

Second reading of Bill C-18, An Act to amend the Criminal Code (impaired driving causing death and other matters).

The Honourable Senator Christensen moved, seconded by the Honourable Senator LeBreton, that the Bill be read the second time.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Christensen moved, seconded by the Honourable Senator LeBreton, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 22 juin 2000:

Deuxième lecture du projet de loi C-18, Loi modifiant le Code criminel (conduite avec facultés affaiblies causant la mort et autres matières).

L'honorable sénateur Christensen propose, appuyée par l'honorable sénateur LeBreton, que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Christensen propose, appuyée par l'honorable sénateur LeBreton, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Greffier du Sénat

Paul Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, June 28, 2000
(34)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 3:43 p.m. in Room 257, East Block, the Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Christensen, Joyal, P.C., Milne, Moore, and Pearson (6).

Other Senators present: The Honourable Senator LeBreton (1).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Nancy Holmes, Research Officer.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, June 22, 2000, the committee began its examination of Bill C-18, An Act to amend the Criminal Code (impaired driving causing death and other matters).

WITNESSES:

From the Department of Justice:

Catherine Kane, Acting Senior General Counsel, Criminal Law Policy Section;

Hal Pruden, Legal Counsel, Criminal Law Policy Section.

From the Canadian Police Association:

David Griffin, Executive Officer.

From Mothers Against Drunk Driving Canada (MADD):

Carolyn Swinson, National President.

Ms. Kane and Mr. Pruden made a presentation and answered questions.

Mr. Griffin made a presentation and answered questions.

Ms. Swinson made a presentation and answered questions.

Ms. Kane and Mr. Pruden returned to the table and answered questions.

At 5:02 p.m., the committee suspended.

At 5:32 p.m., the committee resumed.

The Honourable Senator Christensen moved — That the committee do now proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-18, An Act to amend the Criminal Code (impaired driving causing death and other matters).

The question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed — That the title stand postponed.

It was agreed — That clause 1 carry.

It was agreed — That clause 2 carry.

It was agreed — That clause 3 carry.

It was agreed — That clause 4 carry.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 28 juin 2000
(34)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 15 h 43, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Christensen, Joyal, c.p., Milne, Moore et Pearson (6).

Autre sénateur présente: L'honorable sénatrice LeBreton (1).

Également présente: De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes, attachée de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 22 juin 2000, le comité entame son examen du projet de loi C-18, Loi modifiant le Code criminel (conduite avec facultés affaiblies causant la mort et autres matières).

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

Catherine Kane, conseillère juridique principale par intérim, Section de la politique en matière de droit pénal;

Hal Pruden, conseiller juridique, Section de la politique en matière de droit pénal.

De l'Association canadienne des policiers:

David Griffin, agent exécutif.

De Mothers Against Drunk Driving Canada (MADD):

Carolyn Swinson, présidente nationale.

Mme Kane et M. Pruden font un exposé, puis répondent aux questions.

M. Griffin fait un exposé, puis répond aux questions.

Mme Swinson fait un exposé, puis répond aux questions.

Mme Kane et M. Pruden reviennent à la table pour répondre aux questions.

À 17 h 02, le comité suspend ses travaux.

À 17 h 32, le comité reprend ses travaux.

L'honorable sénatrice Christensen propose — Que le comité passe maintenant à l'étude, article par article, du projet de loi C-18, Loi modifiant le Code criminel (conduite avec facultés affaiblies causant la mort et autres matières).

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu — De réserver le titre.

Il est convenu — D'adopter l'article 1.

Il est convenu — D'adopter l'article 2.

Il est convenu — D'adopter l'article 3.

Il est convenu — D'adopter l'article 4.

It was agreed — That clause 5 carry.

It was agreed — That the title carry.

It was agreed — That the bill carry.

It was agreed — That the Chair report the Bill to the Senate without amendment.

At 5:35 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Il est convenu — D'adopter l'article 5.

Il est convenu — D'adopter le titre.

Il est convenu — D'adopter le projet de loi.

Il est convenu — Que la présidente fasse rapport du projet de loi au Sénat sans amendements.

À 17 h 35, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Till Heyde

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Wednesday, June 28, 2000

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

NINTH REPORT

Your committee, to which was referred Bill C-18, An Act to amend the Criminal Code (impaired driving causing death and other matters), has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, June 22, 2000, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

La présidente

LORNA MILNE

Chair

RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 28 juin 2000

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

NEUVIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-18, Loi modifiant le Code criminel (conduite avec facultés affaiblies causant la mort et autres matières), a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 22 juin 2000, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, June 28, 2000

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-18, to amend the Criminal Code (impaired driving causing death and other matters), met this day at 3:43 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, today we will hear evidence on Bill C-18. We have before us witnesses from the Department of Justice.

Welcome. Please proceed.

Ms Catherine Kane, Acting Senior General Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice: Thank you, Madam Chair. I will make a few introductory comments on Bill C-18. Mr. Pruden has followed all the impaired driving reforms and he will provide those details. I am acting only this week while Yvan Roy, who often appears before this committee, is out of the country.

As you may know, Bill C-18 is the second phase of a two-phased approach in the last year to reform the Criminal Code to better deal with impaired driving and to increase the tools available for law enforcement. The bill is fairly focused; it has four provisions, two of which are outstanding recommendations from the May 1999 report of the House of Commons Standing Committee on Justice and Human Rights, called "Toward Eliminating Impaired Driving. The bulk of the other reforms were included in Bill C-82, which was passed this time last year.

The Chairman: Actually, we had the minister before us on Bill C-82 on June 16, 1999. She was our only witness at that time.

Ms Kane: Those provisions were proclaimed in force on July 1, 1999, and there was a commitment that another key provision, which was left out of that bill, would be reintroduced in this session of Parliament, and it was.

This bill has four provisions, two of which follow from the report, and two others that were included for other reasons, which Mr. Pruden will explain in detail. One provision deals with increasing the maximum penalty for impaired driving causing death from 14 years to life imprisonment, and that is the maximum penalty. The other provision will permit the police to get a warrant to obtain a sample of blood when a person is suspected of impaired driving caused by drug impairment rather than alcohol impairment. That would apply in the case where there has been an accident causing death or bodily harm and the driver is not capable of providing consent to take the blood sample. The provision would enable police to get a telewarrant to obtain the blood sample, where certain criteria have been met.

TÉMOIGNAGE

OTTAWA, le mercredi 28 juin 2000

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 15 h 43, dans le but d'examiner le projet de loi C-18, Loi modifiant le Code criminel (conduite avec facultés affaiblies causant la mort et autres matières).

Le sénateur Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, nous accueillons aujourd'hui des représentants du ministère de la Justice qui vont nous parler du projet de loi C-18.

Bienvenue. Vous avez la parole.

Mme Catherine Kane, conseillère juridique principale par intérim, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice: Merci, madame la présidente. Je vais d'abord dire quelques mots au sujet du projet de loi C-18. Ensuite, M. Pruden, qui a suivi le dossier de près, vous expliquera les modifications qui ont été apportées aux dispositions traitant de la conduite avec facultés affaiblies. M. Yvan Roy, qui a souvent l'habitude de comparaître devant le comité, est à l'étranger cette semaine. C'est donc moi qui le remplace.

Comme vous le savez, le projet de loi C-18 constitue la deuxième étape d'une réforme en deux temps qui a débuté l'an dernier et qui vise à modifier les dispositions du Code criminel traitant de la conduite avec facultés affaiblies et à améliorer les mécanismes d'exécution de la loi. Le projet de loi contient quatre dispositions, dont deux découlent des recommandations du rapport de mai 1999 du Comité permanent de la justice et des droits de la personne, qui s'intitule: «Vers l'élimination de la conduite avec facultés affaiblies». Les autres modifications découlent du projet de loi C-82, qui a été adopté il y a exactement un an.

La présidente: En fait, la ministre a comparu devant nous le 16 juin 1999 pour discuter du projet de loi C-82. Elle était l'unique témoin à l'époque.

Mme Kane: Ces dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 1999. Nous nous étions engagés à réintroduire, au cours de la présente session, une disposition clé qui ne figurait pas dans le C-82. C'est maintenant chose faite.

Donc, le projet de loi contient quatre dispositions, deux qui découlent du rapport, et deux qui ont été ajoutées pour les raisons que vous expliquera M. Pruden en détail. Une des dispositions modifie la peine applicable lorsqu'une personne conduit avec des facultés affaiblies causant la mort en augmentant la peine prévue de 14 ans à l'emprisonnement à perpétuité. L'autre autorise les policiers à obtenir un mandat pour le prélèvement d'un échantillon de sang sur une personne soupçonnée de conduire sous l'influence de la drogue et non de l'alcool. Cela s'appliquerait dans les cas où la personne impliquée dans un accident ayant causé la mort ou des lésions corporelles est incapable de consentir au prélèvement de son sang. Cette disposition permettrait aux policiers d'obtenir un télémandat pour le prélèvement d'un échantillon de sang, si certaines conditions sont réunies.

The two other provisions are more technical in nature. One ensures that the French version of the definition of “motor vehicle” is consistent with the English version and also clarifies that a motor vehicle includes a vehicle that is propelled by other than muscular force. The final amendment corrects an error that was included in Bill C-82. There is a list of the offences that a provincial court judge can deal with; because of the increase of the penalty for driving while disqualified to a maximum of five years, that offence should no longer be included in the list of offences in the absolute jurisdiction of a magistrate. That reference is being deleted, basically to correct an oversight from last year’s set of amendments. With that brief overview, I will turn it over to Mr. Pruden to provide the details of those amendments.

Mr. Hal Pruden, Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice: Thank you, honourable senators. Perhaps we could first talk about the reason for clause 1 in respect of changing section 2 of the Criminal Code definitions of “motor vehicle.” In the English version of the Criminal Code, a motor vehicle is defined as “a vehicle that is drawn, propelled or driven by any means other than muscular power, but does not include railway equipment.” Unfortunately, the current French version says the equivalent of “any means whatsoever.” This amendment will correct that, so that the French has the same meaning as the English, and of course the English version does not have the same problem that the French version has.

In clause 2, we find the provision that deals with increasing the penalty from 14 years to life imprisonment in cases where there is impaired driving causing death. That is a maximum penalty, which is reserved for the worst case — where you have the worst offender and the worst fact situation. It is by no means a minimum penalty. Doing this will make the penalty equal to the maximum penalty that now exists for manslaughter and criminal negligence causing death. There have been questions as to whether it will make the penalty disproportionate to other offences. However, it would appear that it will harmonize it with the maximum penalties for the two offences that I have spoken of.

With respect to clause 3, Ms Kane has indicated that at the present time we have alcohol as a basis upon which a peace officer may obtain a section 256 warrant. The warrant would enable an officer to obtain a blood sample from a driver who is suspected in a situation and is unconscious or unable to respond to a demand for a sample of breath or blood and where there is death or injury involved.

The Chairman: Does that apply to the suspected use of drugs?

Mr. Pruden: No. Currently only alcohol is considered. Section 258 of the Criminal Code states that the sample of blood taken for alcohol testing may be further tested for a drug. However, at present, if an officer has no belief about alcohol but has a reasonable belief, based on witness evidence or past

Les deux autres dispositions sont des modifications de forme. La première vise à faire en sorte que la définition de «véhicule à moteur», dans la version française, corresponde à celle qui figure dans la version anglaise. Elle précise qu’un véhicule à moteur s’entend d’un véhicule qui est tiré par tout moyen autre que la force musculaire. La deuxième modification vise à corriger une erreur qui figurait dans le projet de loi C-82. Il y a une liste d’infractions qui relèvent de la compétence d’un juge de cour provinciale. La peine infligée en cas de conduite pendant interdiction ayant été portée à un maximum de cinq ans, cette infraction ne devrait plus figurer dans la liste des infractions qui relèvent de la juridiction absolue d’un juge. Ce renvoi a été supprimé parce qu’on avait oublié de le faire l’an dernier, quand les premières modifications ont été apportées. Je vais maintenant demander à M. Pruden de vous expliquer ces dispositions plus en détail.

M. Hal Pruden, conseiller juridique, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice: Merci, honorables sénateurs. Nous pourrions peut-être d’abord discuter de l’article 1, qui vise à modifier l’article 2 du Code criminel et plus précisément la définition de «véhicule à moteur». Dans la version anglaise du Code criminel, le véhicule à moteur est défini comme suit: «a vehicle that is drawn, propelled or driven by any means other than muscular power, but does not include railway equipment». Malheureusement, la version française utilise comme équivalent l’expression «par quelque moyen que ce soit». Cette modification a pour but d’harmoniser les deux versions. Bien entendu, le problème relevé dans la version française ne figure pas dans la version anglaise.

L’article 2 modifie la peine applicable lorsqu’une personne conduit avec des facultés affaiblies causant la mort en augmentant la peine prévue de 14 ans à l’emprisonnement à perpétuité. La peine maximale est réservée au pire des scénarios. Elle ne constitue pas une peine minimale. Elle correspond plutôt à la peine maximale qui est infligée dans les cas d’homicide involontaire coupable et de négligence criminelle causant la mort. Certains se sont demandés si cette peine était disproportionnée par rapport à celles applicables à d’autres infractions. Elle correspond en fait aux peines maximales infligées dans le cas des deux infractions que j’ai mentionnées.

En ce qui a trait à l’article 3, Mme Kane a indiqué qu’à l’heure actuelle, un agent de la paix peut obtenir un mandat en vertu de l’article 256 pour prélever un échantillon de sang en vue de déceler la présence d’alcool. Le mandat permettrait à l’agent de paix de prélever un échantillon de sang sur une personne soupçonnée d’avoir provoqué un accident ayant entraîné la mort ou des lésions corporelles et qui est inconsciente ou incapable de consentir au prélèvement d’un échantillon de son haleine ou de son sang.

La présidente: Est-ce que cela s’applique à l’absorption présumée de drogues?

M. Pruden: Non. À l’heure actuelle, cela ne s’applique qu’à l’absorption d’alcool. L’article 258 du Code criminel précise que l’échantillon de sang qui a été prélevé en vue de déceler la présence d’alcool peut également être analysé en vue de déceler la présence de drogues. Toutefois, à l’heure actuelle, si un agent de

evidence, that there is drug impairment, there is no basis in section 256 to seek a similar warrant to obtain a blood sample based on drug involvement by the involved driver who may be unconscious or otherwise unable to consent to a demand. Therefore, this amendment will add drugs as a basis upon which the officer can seek that warrant to obtain a blood sample.

The code clearly sets out that not only must those conditions prevail, but a medical doctor must also be of the opinion that taking that sample will not endanger the life or health of the individual to be tested. There are safeguards.

Let's turn to the clause that will remove driving while disqualified from section 553(c)(vii) of the Criminal Code. Under the Canadian Charter of Rights and Freedoms there is a requirement at the present time that, where the maximum penalty to which an accused would be liable is five years imprisonment or more, the individual must be given the right to a jury trial if they so choose. Last year, Bill C-82 raised the penalty for driving while disqualified from a two-year maximum — where the Crown proceeds by indictment — to a five-year maximum. That conflicts with that Charter right to a jury trial, because driving while disqualified is currently listed in section 553 amongst the offences that a provincial court judge has absolute jurisdiction to hear. In that case, the individual would not have the right to choose a trial before a superior court judge sitting alone or before a superior court judge sitting with a jury. This amendment will make section 553 compliant with the Charter right to a jury trial, where the maximum penalty is five years or more.

Senator Andreychuk: I have two questions. I am aware of the persons who are in favour of these new amendments, but I wondered what consultation the ministry might have undertaken regarding these changes. Were any negative points of view expressed? If so, where did they come from and what was the basis for them?

Mr. Pruden: We have not undertaken consultation, particularly on the amendment that will raise the maximum penalty for impaired driving causing death from 14 years to life. However, the Bloc in the House of Commons has made its views well known. They feel that, in some way, the maximum penalty of life would somehow be disproportionate to the maximum penalties for other offences found in the Criminal Code. However, I pointed out that, at least with respect to manslaughter and criminal negligence causing death, the maximum penalties then would be the same for those three offences.

The changing of the definition in section 2 of the Criminal Code was discussed at the Uniform Law Conference of Canada in the criminal law section. It was a proposal that Quebec had

la paix a des motifs raisonnables de croire, sur la base de déclarations de témoins ou de témoignages antérieurs, que la personne est sous l'influence de drogues et non d'alcool, il ne peut demander un mandat en vertu de l'article 256 pour prélever un échantillon de sang en vue de déceler la présence de drogues si la personne est inconsciente ou incapable de consentir au prélèvement de son sang. Or, cette modification a pour effet d'autoriser un agent de la paix à obtenir un mandat pour prélever un échantillon de sang en vue de déceler la présence de drogues.

Le Code indique clairement que, non seulement ces conditions doivent-elles être réunies, mais qu'un médecin doit être d'avis que le prélèvement d'un échantillon de sang ne risquera pas de mettre en danger la vie ou la santé de cette personne. Des mesures de protection sont prévues.

Passons maintenant à l'article qui supprime du sous-alinéa 553(c)(vii) l'infraction de conduite pendant interdiction. D'après la Charte canadienne des droits et des libertés, tout inculpé qui se voit infliger une peine d'emprisonnement de cinq ans ou plus peut bénéficier d'un procès avec jury. L'an dernier, le projet de loi C-82 a porté de deux à cinq ans — si la Couronne procède par voie de mise en accusation — la peine maximale infligée en cas de conduite pendant interdiction. Cela va à l'encontre du droit à un procès avec jury que prévoit la Charte, parce que la conduite pendant interdiction figure actuellement dans la liste des infractions prévues à l'article 553 qui relèvent de la juridiction absolue d'un juge de cour provinciale. Dans ce cas-là, l'inculpé n'aurait pas le droit de choisir entre un procès présidé par un juge seul ou un procès devant juge et jury. Cette modification a pour effet de rendre l'article 553 conforme aux dispositions de la Charte, qui permet à un inculpé de bénéficier d'un procès avec jury lorsque la peine maximale prévue pour l'infraction dont il est accusé est de cinq ans ou plus.

Le sénateur Andreychuk: J'ai deux questions à poser. Je sais qui est en faveur de ces modifications. Toutefois, j'aimerais savoir si le ministère a tenu des consultations à ce sujet. Est-ce que des commentaires négatifs ont été recueillis? Si oui, par qui et quels arguments a-t-on invoqués?

M. Pruden: Aucune consultation n'a eu lieu, notamment dans le cas de la modification qui prévoit l'emprisonnement à perpétuité en cas de conduite avec facultés affaiblies ayant causé la mort. Toutefois, le Bloc, à la Chambre des communes, s'est exprimé sur la question. Il a laissé entendre que la peine maximale, soit l'emprisonnement à perpétuité, était disproportionnée par rapport aux peines maximales applicables aux autres infractions énumérées dans le Code criminel. Toutefois, j'ai indiqué que, du moins en ce qui concerne l'homicide involontaire coupable et la négligence criminelle causant la mort, les peines maximales seraient alors les mêmes dans le cas des trois infractions.

Pour ce qui est de la modification apportée à la définition à l'article 2 du Code criminel, la section du droit pénal de la Conférence sur l'uniformisation des droits du Canada s'est

brought to the attention of the Uniform Law Conference last year. Thus, it was well discussed and well received.

In respect of adding drugs to section 256 of the Criminal Code, again, that was a matter that had been raised at the Uniform Law Conference, where it was discussed and well received. It was also discussed by the House of Commons committee. They included it in their report as an item that should be done and they heard witnesses on that point.

The amendment to section 553 of the Criminal Code is simply a matter of ensuring that that section is compliant with the Charter. We did not undertake consultations on that particular change.

Senator Andreychuk: Since we do not have the benefit of the minister appearing before us on this bill, which has come rather quickly, can you summarize your opinion as to whether this punishment is disproportionate vis-à-vis other crimes?

Mr. Pruden: The department believes that this would not be disproportionate. I say that because manslaughter and criminal negligence causing death already carry a maximum penalty of life imprisonment. I think if you were to compare it to other offences, you would want to compare it to homicide offences or offences involving a death rather than compare it to a theft offence or a robbery offence where no death is involved. That is the only comment I would have on that.

Senator Andreychuk: Are the discretions available to the judge similar, then?

Mr. Pruden: Absolutely, because there is no minimum penalty for manslaughter and criminal negligence and there would be no minimum penalty for impaired driving causing death.

Senator Andreychuk: It states that the sample would be taken by a qualified technician under the direction of a qualified medical practitioner. I recall a whole host of cases that conjure up what that means. Have we definitively decided that issue?

Mr. Pruden: I think it is clear that you are talking about a medical doctor and a qualified technician, and there is in the Criminal Code a definition or designation of "qualified."

Senator Andreychuk: However, the sample is taken "under the direction" of the medical doctor. I recall many cases where we tried on whether the medical doctor would have to be physically present when the sample was taken. In others, it was under the supervision and guidance of a medical doctor. Where are we at with that?

Mr. Pruden: There are two parts to that section. It is possible to be involved with a qualified technician taking the sample and providing a certificate where there has not been a medical doctor present. However, in order to obtain the warrant to take the sample, under section 256, which is what we are dealing with in Bill C-18, clearly the officer must appear before the justice who is issuing the warrant with sworn information that a medical doctor

penchée sur la question. C'est le Québec qui a proposé ce changement à la Conférence, l'an dernier. La proposition a été accueillie favorablement et a fait l'objet de discussions.

Pour ce qui est de l'ajout de l'absorption de drogues à l'article 256 du Code criminel, encore une fois, cette proposition a été débattue par la Conférence sur l'uniformisation des droits du Canada et accueillie favorablement. Le comité de la Chambre des communes s'est également penché là-dessus. Il a recueilli des témoignages à ce sujet et s'est prononcé en faveur d'un tel ajout dans son rapport.

La modification apportée à l'article 553 du Code criminel vise tout simplement à rendre cette disposition conforme à la Charte. Elle n'a pas fait l'objet de consultations.

Le sénateur Andreychuk: Comme nous ne pouvons interroger la ministre sur ce projet de loi, dont nous avons été saisis assez rapidement, pouvez-vous nous dire si, à votre avis, cette peine est disproportionnée par rapport à celles qui s'appliquent à d'autres infractions?

M. Pruden: D'après le ministère, elle ne l'est pas. Si je dis cela, c'est parce que, dans le cas de l'homicide involontaire coupable et de la négligence criminelle causant la mort, la peine maximale prévue est l'emprisonnement à perpétuité. Il faudrait comparer cette infraction aux infractions d'homicide ou aux infractions causant la mort, et non à l'infraction relative au vol ou encore au vol qualifié ne causant pas la mort. C'est tout ce que j'ai à dire à ce sujet.

Le sénateur Andreychuk: Est-ce que le juge détient certains pouvoirs discrétionnaires à cet égard?

M. Pruden: Absolument, parce qu'il n'y a pas de peine minimale prévue pour l'homicide involontaire coupable et la négligence criminelle causant la mort. Il n'y aurait pas de peine minimale pour la conduite avec facultés affaiblies ayant causé la mort.

Le sénateur Andreychuk: Le projet de loi précise que l'échantillon serait prélevé par un technicien qualifié sous la direction d'un médecin qualifié. Cette question a fait l'objet d'un grand nombre de causes. A-t-elle été tranchée de façon définitive?

M. Pruden: Il est clair qu'on fait allusion à un médecin et à un technicien qualifiés. Le Code criminel définit le sens du mot «qualifié».

Le sénateur Andreychuk: Toutefois, l'échantillon est pris «sous la direction» d'un médecin qualifié. La question de savoir si le médecin doit être physiquement présent lors du prélèvement de l'échantillon a été débattue à maintes reprises. Dans certains cas, l'échantillon a été prélevé sous la surveillance et la direction d'un médecin. Où en sommes-nous sur ce point?

M. Pruden: Cette disposition comporte deux volets. Un technicien qualifié peut prélever l'échantillon sans la présence d'un médecin et fournir un certificat. Toutefois, s'il veut obtenir un mandat qui l'autorise à prélever un échantillon, en vertu de l'article 256, et c'est de cela dont il est question dans le projet de loi C-18, l'agent de la paix doit comparaître devant le juge qui délivre le mandat et déclarer, sous serment, que le médecin est

is of the opinion that this will not endanger the health or safety of the suspected drinking driver or drug-impaired driver.

Senator Andreychuk: Then we move to a technician taking sample, if the warrant is granted.

Mr. Pruden: Yes, but it is granted on the basis that the medical doctor is of the opinion that it will not endanger life or health.

Ms Kane: In most of these cases the person will be under the care of a doctor or medical professional, because they are incapable of providing consent. It would likely be the same medical professional who would take blood from you if you were subjecting yourself voluntarily to having a blood sample taken.

Senator Christensen: I have a question for clarification in respect of the proposed new paragraph 256(1)(a), which says, "a person has, within the preceding four hours..." Was the time period less than four hours before?

Mr. Pruden: No. That has been the same for some time now.

Senator Christensen: It used to be less, did it not?

Ms Kane: It used to be two hours.

Mr. Pruden: I believe that it was changed in the 1990s to four hours.

Ms Kane: I believe it was changed in 1997. However, the presumptions that apply for the use of evidence remain, in the case of breaths, for breath that was obtained within the three-hour window.

The Chairman: Therefore, the person must have committed an offence within the preceding four hours, but the sample has to have been taken within three hours of the offence. Is that correct?

Ms Kane: No, that is not correct. It is confusing. There is a distinction to be made between the time period when the sample is taken, where you can rely on certain presumptions, and the time period when you can get the sample. For example, if an accident occurs, the police basically have four hours after the fact to seek the warrant to get the sample. The sooner the better, obviously, but they have that four-hour window to get the warrant to get the sample.

The Chairman: Then what is the three hours?

Mr. Pruden: Three hours would be the time frame in which to obtain breath or blood from a person who is conscious. However, in order to presume that your result at the time of testing equates the person's blood alcohol concentration level when they actually drove and committed the alleged offence, you must take that sample within the two-hour window — whether it is breath or blood. If you are not within that two-hour window, you can still bring your expert, but you cannot take the shortcut of simply presenting the certificate evidence. You now must have an expert to relate the person's blood alcohol concentration or the range that

d'avis que le prélèvement d'un échantillon de sang ne risquera pas de mettre en danger la vie ou la santé de la personne soupçonnée de conduire sous l'influence de l'alcool ou de drogues.

Le sénateur Andreychuk: Un technicien peut prélever un échantillon si le mandat est décerné.

M. Pruden: Oui, sauf que le mandat sera décerné uniquement si le médecin est d'avis que le prélèvement d'un échantillon ne risquera pas de mettre en danger la vie ou la santé de la personne.

Mme Kane: Dans la plupart des cas, la personne sera placée sous les soins d'un médecin ou d'un professionnel de la santé, parce qu'elle est incapable de consentir au prélèvement de son sang. Ce serait vraisemblablement le même professionnel de la santé qui prélèverait l'échantillon de sang si vous consentiez volontairement à ce prélèvement.

Le sénateur Christensen: J'aimerais avoir des précisions au sujet du nouvel alinéa 256(1)a), où figurent les mots suivants: «La personne a commis au cours des quatre heures précédentes...» Est-ce que ce délai, avant, était moins de quatre heures?

M. Pruden: Non. Ce délai est le même depuis déjà un bon moment.

Le sénateur Christensen: Mais il était auparavant moins long, n'est-ce pas?

Mme Kane: Il était de deux heures.

M. Pruden: Je crois qu'il a été porté à quatre heures dans les années 90.

Mme Kane: Ce changement date de 1997. Toutefois, dans le cas des échantillons d'haleine, les présomptions applicables aux preuves sont les mêmes: les échantillons doivent être pris dans un délai de trois heures.

La présidente: Donc, la personne doit avoir commis l'infraction au cours des quatre heures précédentes, mais l'échantillon doit avoir été prélevé dans les trois heures qui suivent celle-ci?

Mme Kane: Non. C'est assez compliqué. Il faut établir une distinction entre le moment où l'échantillon est prélevé et où vous pouvez vous fonder sur certaines présomptions, et le moment où vous pouvez prélever l'échantillon. Par exemple, quand un accident survient, la police dispose habituellement de quatre heures après le fait pour obtenir un mandat et prélever un échantillon. Évidemment, il vaut mieux le faire le plus tôt possible, mais elle dispose d'un délai de quatre heures pour le faire.

La présidente: Alors à quoi s'applique le délai de trois heures?

M. Pruden: Le délai de trois heures correspond à la période au cours de laquelle vous pouvez prélever un échantillon d'haleine ou de sang d'une personne qui est consciente. Toutefois, pour pouvoir établir que les résultats de l'analyse reflètent le taux d'alcool qui était présent dans le sang au moment où la personne a commis l'infraction, vous devez prélever cet échantillon — qu'il s'agisse d'un échantillon d'haleine ou de sang — dans un délai de deux heures. Autrement, vous pouvez toujours faire appel à un technicien, mais vous ne pouvez pas simplement présenter un certificat comme élément de preuve. Vous devrez faire appel à un

it would have been in at the time of driving, based on the actual sample that was tested.

The Chairman: Therefore, the sample has to be taken within two hours.

Mr. Pruden: If you want the presumption without having to bring in an expert.

The Chairman: However, they may not get the warrant to take the sample for four hours.

Mr. Pruden: In that case, they will have to bring in an expert and they will not be able to rely on the presumption and a certificate.

Senator Pearson: My question is on behalf of one of my colleagues. It is related to the definition of "motor vehicle" as anything, except train equipment, that is moved by anything other than muscular force. Senator Watt, from northern Quebec, has observed a number of examples in which inebriated individuals in canoes have caused a drowning or something close to it. How would such a situation be dealt with? If you are drunk in a canoe and you overturn and someone drowns, does that become criminal negligence?

Mr. Pruden: If the facts were there, the Crown could proceed on a criminal negligence charge. However, a canoe does not fit within the definition of "motor vehicle," so it is not covered by the impaired driving provisions. Criminal negligence might apply.

Senator Pearson: It would be difficult. Usually, in those cases that are in remote areas it would be difficult to get any kind of sample.

Mr. Pruden: You could obtain a sample if there were a detachment of police in the area, or if they were able to get there within a reasonable period of time to obtain a voluntary sample. However, they would not be able to make the kind of demand that is contemplated in the impaired driving provisions. Where a canoe is involved, they do not have the same legislative basis.

Senator Pearson: This would, of course, cover motorboats.

Mr. Pruden: Yes, and all-terrain vehicles. I saw a situation recently where a charge was laid that involved a motorized wheelchair. It could also apply to motorized golf carts.

The Chairman: That is not a thing to laugh about, but I have an interesting mental image of a motorized wheelchair heading down the street.

Mr. Pruden: The person may not necessarily have needed the wheelchair, but may simply have used it.

The Chairman: That could be true, yes. Are there any further questions?

technicien qui mesurera le taux d'alcool dans le sang ou le taux qui aurait été présent au moment où la personne conduisait, en vous fondant sur l'échantillon qui a été analysé.

La présidente: L'échantillon doit donc être prélevé dans un délai de deux heures.

M. Pruden: Oui, sans avoir à faire appel à un technicien.

La présidente: Mais ils n'obtiendront peut-être pas un mandat pour prélever l'échantillon dans un délai de quatre heures.

M. Pruden: Dans ce cas-là, ils devront faire appel à un technicien et ils ne pourront pas se fonder sur leurs présomptions et simplement présenter un certificat.

Le sénateur Pearson: J'aimerais poser une question au nom d'un de mes collègues. Elle porte sur la définition de «véhicule à moteur», qui s'entend, à l'exception du matériel ferroviaire, de tout véhicule tiré par tout moyen autre que par la force musculaire. Le sénateur Watt, qui vient du nord du Québec, a relevé un certain nombre de cas où des noyades ont été causées par des personnes en état d'ébriété à bord de canots. Comment procède-t-on dans ces cas-là? Si vous êtes en état d'ébriété, que vous vous trouvez à bord d'un canot, que celui-ci chavire et qu'une personne se noie, allez-vous être accusé de négligence criminelle?

M. Pruden: La Couronne pourrait tenter des poursuites pour négligence criminelle si les faits sont clairement établis. Toutefois, comme le canot n'est pas un «véhicule à moteur», ce type d'embarcation n'est pas visé par les dispositions traitant de la conduite avec facultés affaiblies. La négligence criminelle pourrait s'appliquer dans ce cas-là.

Le sénateur Pearson: Ce serait difficile. Habituellement, il est difficile d'obtenir un échantillon quand l'accident se produit dans une région éloignée.

M. Pruden: Vous pouvez obtenir un échantillon s'il y a un détachement de police dans la région ou s'ils sont en mesure de se rendre sur place dans un délai raisonnable pour effectuer un prélèvement volontaire. Toutefois, ils ne pourraient pas exercer les autres pouvoirs prévus dans les dispositions traitant de la conduite avec facultés affaiblies. Quand un canot est en cause, le contexte législatif n'est pas le même.

Le sénateur Pearson: Cette définition engloberait, bien entendu, les bateaux à moteur.

M. Pruden: Oui, et les véhicules tout-terrain. Des accusations ont récemment été portées contre une personne en chaise roulante motorisée. La définition pourrait également s'appliquer aux voiturettes de golf motorisées.

La présidente: Ce n'est pas drôle, mais une personne peut-elle filer à toute allure dans un fauteuil roulant motorisé?

M. Pruden: La personne qui l'utilise n'est peut-être pas handicapée.

La présidente: C'est vrai. Y a-t-il d'autres questions?

Our next witness is from the Canadian Police Association. Welcome and please proceed.

Mr. David Griffin, Executive Officer, Canadian Police Association: Thank you. I do not have a brief or submission to put forward, but we are delighted to be here today to see this move along as quickly as possible. The Canadian Police Association represents approximately 30,000 front-line Canadian police officers from coast to coast. We have 300 member associations from police forces in every province. We wholeheartedly endorse this legislation and we are here today to pledge our support for this bill.

I am the executive officer of the Canadian Police Association and a former police officer. It has been over a decade since I performed any personal police work, but I was a qualified breathalyzer technician under the old Criminal Code. I have performed approximately 400 breath tests. The legislation has changed quite a bit since that time, but I am certainly familiar with a number of the issues that are before the committee today.

In Canada, according to 1997-98 data, an average of 4.5 Canadians are killed every day in impaired driving accidents. Everyday 125 people are injured. That is about five per hour. Nearly one-half of the police officers killed on duty in the last 25 years died in motor vehicle accidents. A large proportion of those involved impaired drivers.

Impaired driving is a serious concern still in Canada. Tremendous work has been done to address this issue, but there is still more work to be done. There is no one solution. We are not here today to suggest that this bill is a single solution. The problem of impaired driving requires a multi-faceted approach.

Certainly public awareness, education and effective enforcement are essential strategies. The R.I.D.E. program is something that people are very familiar with. As well, targeted enforcement in certain areas is another strategy that can go a long way toward increasing community awareness about the issue of impaired driving and assisting in identifying impaired drivers that are on the road. I read a statistic today while I was preparing for this appearance: one in every five drivers at night is impaired.

We also need to make better use of available technology. The Canadian Police Association has been working with other organizations, including MADD Canada, represented here today, to promote the use of technology to assist police officers in identifying impaired drivers.

We also need meaningful consequences for convicted offenders. When we talk about meaningful consequences and sentencing, there are a number of principles that are generally accepted in our criminal justice system. There is general deterrence, or the deterrence to others to not commit that offence. There is specific deterrence aimed at the individual who is accused. There is certainly the issue of rehabilitation and individual's potential for

Nous allons maintenant entendre le représentant de l'Association canadienne des policiers.

M. David Griffin, directeur, Association canadienne des policiers: Merci. Je n'ai pas de mémoire à vous soumettre, mais nous sommes heureux de comparaître devant vous aujourd'hui dans l'espoir de voir ce projet de loi adopté rapidement. L'Association canadienne des policiers regroupe environ 30 000 policiers de toutes les régions du pays. Nous comptons 300 associations membres qui représentent des corps policiers de chacune des provinces. Nous appuyons ce projet de loi sans réserve, et nous sommes ici aujourd'hui pour parler en sa faveur.

Je suis le directeur de l'Association et un ancien policier. Voilà plus de 10 ans que je n'exerce plus le métier de policier, mais j'agissais en qualité de technicien qualifié en vertu du Code criminel. J'ai effectué environ 400 alcootests. La loi a beaucoup changé depuis, mais je suis bien au fait des nombreux enjeux sur lesquels se penche aujourd'hui le comité.

D'après les statistiques recueillies en 1997-1998, l'ivresse au volant tue, chaque jour, 4,5 personnes en moyenne, et en blesse 125 autres. Cela équivaut à une personne toutes les cinq heures. Près de la moitié des policiers tués dans l'exercice de leurs fonctions au cours des 25 dernières années sont décédés dans des accidents de la route causés en grande partie par des conducteurs en état d'ébriété.

La conduite avec facultés affaiblies constitue toujours un sérieux problème au Canada. Nous avons déployé beaucoup d'efforts pour redresser la situation, mais il reste encore beaucoup à faire. Il n'y a pas de solution unique à ce problème. Nous ne voulons pas laisser entendre, aujourd'hui, que ce projet de loi contribuera à régler tous les maux. Au contraire, le problème de la conduite avec facultés affaiblies nécessite l'adoption d'un ensemble de mesures diversifiées.

Il est vrai que la sensibilisation et l'information du public, de même que l'application efficace de la loi, constituent des stratégies importantes. Il en va de même pour le programme R.I.D.E., que vous connaissez tous. L'application ciblée de la loi peut également contribuer à mieux sensibiliser le public au problème de la conduite avec facultés affaiblies et à repérer les conducteurs aux facultés affaiblies qui circulent sur les routes. J'ai appris aujourd'hui, pendant que je préparais mon témoignage, qu'un conducteur sur cinq roule la nuit en état d'ébriété.

Nous devons également faire meilleur usage de la technologie existante. L'Association canadienne des policiers collabore avec d'autres organismes, y compris le groupe MADD Canada, représenté ici aujourd'hui, en vue de promouvoir l'utilisation de la technologie et d'aider les policiers à arrêter les conducteurs aux facultés affaiblies.

Nous devons également imposer des sanctions sévères aux inculpés. Sur ce point, notre système de justice pénale repose sur un certain nombre de principes généralement reconnus. Il y a la dissuasion générale, ou le fait de dissuader une personne de commettre une infraction. Il y a la dissuasion qui vise de manière précise la personne accusée. Il y a enfin la réadaptation et la capacité de réadaptation de la personne concernée. Il faut

reform. For certain crimes, there is a need for denunciation of that behaviour. Despite all of the advances that we have seen in the fight against impaired driving, it is in that aspect of denunciation and deterrence against repeat, chronic offenders that the message is just not sinking in.

In our view, judges still do not take the issue of impaired driving as seriously as they should. Parliament has had to bind their hands with minimum sentences for repeat offenders to ensure that the principles of deterrence and denunciation are addressed in a consistent response to a serious public policy concern. Unfortunately, there are no minimum sentences for offenders when they take another life or injure another person. We would like to see that changed in the future.

I spoke today with a veteran police officer who has investigated hundreds of fatal crashes in Mississauga and Brampton with the Peel Regional Police — your area, Madam Chair. Most of those crashes involved drunk drivers. That officer told me that the stiffest sentence that he has ever seen for an impaired driver taking the life of another person was five years. In Nova Scotia, an eight-time offender who killed an 18-year-old girl and seriously injured her boyfriend was sentenced to eight and a half years in jail. That was the toughest sentence ever given in Nova Scotia and it took into account his previous eight convictions. He was granted day parole after serving only 27 months. In Ontario, “tough on crime” means that impaired drivers who cause bodily harm or death receive conditional sentences and do not even make it to prison.

In their May 1999 report, the House of Commons Standing Committee on Justice and Human Rights observed that penalties for impaired driving causing death must be consistent with those for the similarly culpable and equally harmful crimes of criminal negligence causing death and manslaughter. Thus, the committee recommended — it was an all-party committee and I believe they recommended unanimously — that impaired driving causing death should also be subject to life imprisonment. We could not agree more.

Senator Andreychuk asked earlier about consultation. That committee did undertake extensive consultations and did in fact prepare the report that I think laid the groundwork for both the legislation last summer and this legislation here today.

The Chairman: I believe that all the honourable senators have copies of that report.

Mr. Griffin: A drunk driver who gets behind the wheel of a car transforms that vehicle into a loaded weapon. He shows a complete lack of regard for his own safety and the safety of others. We advocate minimum sentences for repeat offenders who, eventually and all too predictably, cause death or bodily harm to another person. We certainly support life sentences for the most serious cases.

dénoncer les comportements à l'origine de certains crimes. Malgré tous les progrès qui ont été réalisés dans la lutte contre l'ivresse au volant, c'est cet aspect de la dénonciation et de la dissuasion que les récidivistes chroniques ne semblent pas saisir.

À notre avis, les juges ne prennent toujours pas très au sérieux le problème de la conduite avec facultés affaiblies. Le Parlement a été obligé de prévoir des peines minimales pour les récidivistes afin d'assurer le respect des principes de la dissuasion et de la dénonciation et de répondre aux préoccupations du public. Malheureusement, il n'existe pas de peines minimales pour ceux qui tuent ou blessent une autre personne. Nous aimerions que cette situation change.

J'ai parlé aujourd'hui à un policier à la retraite de la police régionale de Peel — votre région, madame la présidente — qui a mené des enquêtes sur des centaines d'accidents mortels à Mississauga et Brampton. La plupart de ces accidents impliquaient des conducteurs aux facultés affaiblies. Il m'a dit que la peine la plus sévère imposée à un conducteur en état d'ébriété qui a causé la mort d'une autre personne avait été de cinq ans. En Nouvelle-Écosse, un récidiviste qui en était à sa huitième infraction, qui a tué une jeune fille de 18 ans et blessé gravement son ami, s'est vu infliger une peine d'emprisonnement de huit ans et demi. Cette peine, la plus sévère jamais infligée en Nouvelle-Écosse, tenait compte des huit condamnations précédentes. L'accusé a obtenu une libération conditionnelle de jour après avoir purgé seulement 27 mois de prison. En Ontario, les conducteurs en état d'ébriété qui sont impliqués dans des accidents causant la mort ou des lésions corporelles reçoivent des condamnations avec sursis sans même faire de prison.

Dans son rapport de mai 1999, le Comité permanent de la justice et des droits de la personne a indiqué que les peines pour conduite avec facultés affaiblies causant la mort devraient concorder avec les peines prévues pour des actes différents, mais tout aussi préjudiciables, que sont la négligence criminelle causant la mort et l'homicide involontaire coupable. Il a recommandé — il s'agissait d'un comité réunissant des membres de tous les partis qui ont appuyé cette recommandation à l'unanimité — que la condamnation de conduite avec facultés affaiblies causant la mort soit assortie d'une peine d'emprisonnement à perpétuité. Nous sommes tout à fait d'accord.

Le sénateur Andreychuk a parlé, plus tôt, de consultation. Le comité a tenu des consultations approfondies et a préparé un rapport qui, à mon avis, a servi de canevas au projet de loi adopté l'été dernier, et à ce projet de loi-ci.

La présidente: Je pense que tous les honorables sénateurs ont une copie de ce rapport.

M. Griffin: Un conducteur aux facultés affaiblies qui est au volant transforme ce véhicule en arme. Il affiche un manque de respect total à l'égard de sa propre sécurité et de celle des autres. Nous pensons que des peines minimales doivent être infligées aux récidivistes qui, à la longue, et de façon trop prévisible, causent la mort ou des lésions corporelles à un tiers. Nous sommes en faveur de l'imposition de l'emprisonnement à perpétuité pour les cas plus graves.

As this committee is well aware, life does not really mean life. Life imprisonment does not mean life behind bars — far from it. An impaired driver convicted and sentenced under this provision to life imprisonment could be released on parole after seven years. It does mean that the chronic impaired driver who receives a life sentence would spend the rest of his life, while outside prison, on parole. That is important for dealing with the serious chronic offender.

More important, we think that this bill would send a strong message to judges, prosecutors and Canadian citizens, that reinforces both the denunciation of this crime and the need for more meaningful sanctions. We also support the technical amendments in the bill that strengthen our ability to collect evidence from drivers suspected of impairment from drugs or alcohol.

This bill and the predecessor legislation enacted last summer are positive steps taken by Minister of Justice Anne McLellan in her response to the standing committee report. There is, however, more work to be done. In that report there are recommendations, which remain unanswered, that call for enhanced community education and awareness, improved research and policy development, mandatory minimum sentences or at least the review of mandatory minimum sentences for causing death or bodily harm, improving enforcement and prosecution methods, and making full use of available and emerging technologies.

The Canadian Police Association is proud to be partnered with MADD Canada, the Traffic Injury Research Foundation and the Canadian Association of Chiefs of Police in a combined effort to work with Department of Justice officials to ensure that those recommendations are not left unanswered. We certainly urge this committee to move swiftly with this bill and we urge your colleagues in the Senate to grant its approval at third reading.

Senator Moore: Mr. Griffin, you mentioned some statistics. You said that in 1997-98, 4.5 Canadians were killed each day as a result of drunk driving accidents.

Mr. Griffin: That is impaired driving accidents.

Senator Moore: Is that 1997-98 timing for a fiscal year? How do you do 1997-98? Do you have any statistics for the following years?

Mr. Griffin: I do not, at least not with me today. I have seen that statistic a number of times. I think it refers to a 12-month calendar period over 1997-98.

Senator Moore: Do you not have any figures for 1998-99?

Mr. Griffin: There may be new statistics out.

Comme le sait le comité, l'emprisonnement à perpétuité ne veut pas vraiment dire qu'une personne est emprisonnée pour toute sa vie. Loin de là. Un conducteur aux facultés affaiblies qui est condamné à l'emprisonnement à perpétuité peut bénéficier d'une libération conditionnelle au bout de sept ans. Cela veut dire que le conducteur aux facultés affaiblies qui se voit infliger une peine d'emprisonnement à perpétuité passerait le reste de sa vie à l'extérieur de la prison, en liberté conditionnelle. Il s'agit là d'un facteur dont il faut tenir compte quand on a affaire à un récidiviste chronique.

Nous sommes d'avis, en outre, que le projet de loi permettra de bien faire comprendre aux juges, aux procureurs et aux citoyens canadiens à quel point il est important de dénoncer ce crime et de renforcer les peines imposées. Nous appuyons également les amendements de forme qui permettent aux policiers de recueillir des preuves auprès de conducteurs soupçonnés d'être sous l'influence de drogues ou d'alcool.

Ce projet de loi et son prédécesseur, qui a été adopté l'été dernier, constituent des mesures positives prises par la ministre de la Justice, Anne McLellan, en réponse au rapport du comité permanent. Toutefois, il reste encore beaucoup à faire. Le rapport propose des recommandations, toujours sans réponse, qui prônent une meilleure sensibilisation et information du public, la préparation d'études et de politiques plus complètes, l'imposition de peines minimales obligatoires, ou à tout le moins l'examen des peines minimales obligatoires qui sont prévues pour la conduite avec facultés affaiblies causant des lésions corporelles ou la mort, l'amélioration de l'application de la loi et des principes régissant les poursuites, et l'utilisation des technologies existantes et nouvelles.

L'Association canadienne des policiers est heureuse de s'associer au groupe MADD Canada, à la Fondation de recherches sur les blessures de la route au Canada et à l'Association canadienne des chefs de police, dans le but de donner suite à ces recommandations en collaboration avec le ministère de la Justice. Nous exhortons le comité à adopter ce projet de loi sans délai. Nous encourageons également vos collègues au Sénat à l'adopter en troisième lecture.

Le sénateur Moore: Monsieur Griffin, vous avez dit que d'après des données recueillies en 1997-1998, l'ivresse au volant tuait, chaque jour, 4,5 Canadiens.

M. Griffin: Il s'agit d'accidents causés par des conducteurs aux facultés affaiblies.

Le sénateur Moore: Est-ce que cela correspond à l'année financière? Comment avez-vous établi les statistiques pour 1997-1998? Avez-vous des statistiques pour les années qui suivent?

M. Griffin: Je n'en ai pas, ou du moins je ne les ai pas avec moi aujourd'hui. J'ai vu ces chiffres à plusieurs reprises. Ils couvrent l'année civile 1997-1998.

Le sénateur Moore: Avez-vous des chiffres pour 1998-1999?

M. Griffin: Il y a peut-être de nouvelles statistiques qui ont été publiées.

The Chairman: We will leave that question until MADD comes to the table, so that it will be on the record.

Senator Moore: Has there been any improvement as a result of last year's legislation?

Mr. Griffin: My sense, senator, is that legislation such as this bill or the legislation of last year does not show a change right away. In fact, an offender who was charged in January of last year would not even apply to those statistics. Legislation would address that through time.

Senator Andreychuk: You made the comment that judges are not consistent in applying legislation. It seems to me that one reason for that is that society still is somewhat inconsistent on this issue and the judges mirror that. I should like you to follow-up on your comment on the necessary education.

Mr. Griffin: We have all noticed, as Canadian citizens in our social circles and where we move about, that most responsible Canadians are well aware of the messages about impaired driving. Public awareness has improved tremendously. However, on an enforcement basis, we are faced with competing priorities, so we find that we go through a rob-Peter-to-pay-Paul process. We have flavour-of-the-day policing and if something has grabbed community attention and is a problem in a specific community, then resources are taken from other programs, because resources are tight everywhere, to meet those needs.

In some communities, programs like traffic enforcement are not what they were when they first started. You do not see the same programs. If you do not see the ongoing enforcement in the community, if people are not aware that their neighbours are being stopped, if they are not aware that the police are out there on a Friday night stopping those vehicles, then the perception, the fear of apprehension, is softened for certain people in our communities. They may be more willing to roll the dice and chance driving while impaired.

I am not sure if I have answered your question, but I think that all of those things have been positive. Unfortunately, we are still seeing disturbing statistics on impaired drivers. In my experience, and granted that it is dated, I dealt with a consistent habitual offender. That person had not even gone to court on the most current charge when they were back before me again for another breathalyzer test. There was a blatant disregard for the lives of other people.

I am concerned that not many judges will use this bill. In those extraordinary cases where someone has taken a life and served a sentence and then gets behind the wheel of a car and takes another life, perhaps the judge may see fit to finally impose some consequence. The judge may make it clear to that person that, for the rest of his life, he will be subject to return to prison if he does it again.

Senator Andreychuk: Certainly, in my years on the bench, I found that rehabilitation was not working for that chronic offender. The stiffer sentence did not work. Thus, what we are

La présidente: Nous allons poser cette question au groupe MADD pour que la réponse soit consignée au compte rendu.

Le sénateur Moore: Est-ce que des améliorations ont été notées depuis l'adoption, l'an dernier, du projet de loi?

M. Griffin: Madame le sénateur, les changements découlant de ce projet de loi-ci, ou du projet de loi adopté l'an dernier, ne se manifesteront pas immédiatement. En fait, la personne qui a été condamnée l'an dernier, en janvier, ne serait même pas prise en compte dans ces statistiques. Les changements vont se manifester avec le temps.

Le sénateur Andreychuk: Vous avez dit que les juges n'appliquent pas la loi de façon uniforme. J'ai l'impression que cette situation est attribuable au fait que la société n'a toujours pas pris position sur cette question, pas plus que les juges. J'aimerais avoir plus de précisions au sujet des programmes de sensibilisation qu'il faudrait mettre sur pied.

M. Griffin: Nous avons tous noté, sur le plan social et dans les milieux où nous évoluons, que les Canadiens responsables sont conscients des efforts déployés en vue de lutter contre la conduite avec facultés affaiblies. La sensibilisation du public s'est beaucoup améliorée. Toutefois, au chapitre de l'application de la loi, nous sommes confrontés à des priorités contradictoires de sorte que nous devons prélever d'un côté pour parer à un besoin ailleurs. Si une collectivité est confrontée à un problème bien particulier, nous devons puiser dans les ressources des autres programmes pour répondre aux besoins, car celles-ci sont plutôt limitées.

Dans certaines collectivités, les programmes comme l'application des règlements de la circulation ne sont plus ce qu'ils étaient. Les programmes ne sont plus les mêmes. Si les règlements ne sont plus appliqués de façon soutenue, si les gens ne savent pas que la police arrête leurs voisins, qu'elle s'occupe, le vendredi soir, d'arrêter les conducteurs aux facultés affaiblies, alors la crainte d'être appréhendé disparaîtra chez certaines personnes et celles-ci seront beaucoup plus disposées à courir le risque de conduire en état d'ébriété.

Je ne sais pas si j'ai répondu à votre question, mais je pense que toutes les mesures qui ont été adoptées ont eu un impact positif. Malheureusement, nous continuons de recueillir des statistiques inquiétantes au sujet des conducteurs aux facultés affaiblies. J'ai eu affaire, dans ma carrière, à un multirécidiviste. La personne ne s'était même pas présentée devant un juge pour répondre à la dernière accusation que déjà elle se trouvait devant moi en train de subir un autre alcootest. Il n'avait absolument aucun respect pour la vie des autres.

Je crains qu'il n'y ait pas beaucoup de juges qui s'inspirent de ce projet de loi. Dans les cas extraordinaires où quelqu'un cause la mort d'une autre personne, purge une peine d'emprisonnement, se remet au volant et cause la mort d'une autre personne, il se peut que le juge décide enfin d'imposer une peine plus sévère. Il se peut qu'il indique clairement à cette personne que, toute sa vie, elle peut avoir à retourner en prison si elle récidive.

Le sénateur Andreychuk: J'ai constaté, quand j'étais juge, que la réadaptation ne fonctionnait pas dans le cas du récidiviste chronique. L'imposition d'une peine plus sévère ne donnait rien.

really saying is that we are going to take them off the road for a longer period of time. That in itself is a safety issue.

Mr. Griffin: I guess that it is proportionality. If that same person were to go out with a loaded weapon and fire from their front porch indiscriminately into the street, you would find that the community and judiciary responses would be much different than if that person were to drive a vehicle and indiscriminately put as many lives at risk. It is perceived to be a different type of action. I think that this bill at least puts those two actions on the same playing field — manslaughter and criminal negligence causing death — where there is that total disregard for the lives and safety of other people.

The Chairman: If there are no other questions, I was going to ask you to comment, Mr. Griffin. We contacted a number of different groups to see if they were interested in coming. The Criminal Lawyers' Association was not able to come and the Canadian Bar Association turned us down. The Barreau du Québec sent us a letter that they had sent to Minister McLellan when the bill was before the House of Commons. The letter contains a quote that maybe you could comment on. It stated:

However, section 2 of the bill modifies the applicable sentence when an impaired driver causes death, raising the maximum term of imprisonment from 14 years to life. The Barreau du Québec can only deplore the injuries and losses of life. But as we have already indicated, it is perhaps wishful thinking to imagine that sanctions alone, even more severe ones, will act as a deterrent for offending drivers. The Barreau du Québec believes that the goal of removing dangerous drivers will not necessarily be reached with this more repressive measure.

Mr. Griffin: It sends a strong message. I do not think it will change the behaviour of some drivers. I do not think that it will cause, in the immediate term, fewer people to repeat their behaviour, but we believe that there is a place for meaningful consequences. There is some proportionality with respect to the taking of a life and the penalty to the offender. I do not envision many judges handing out life sentences. However, hopefully this will cause them to consider this offence at a higher level and then to have that discretion in the most outrageous, chronic cases.

The Chairman: Thank you, Mr. Griffin, for coming in on such short notice.

Honourable senators, our next witness is from MADD Canada. Mothers Against Drunk Driving. Welcome, Ms Swinson. Please proceed.

Ms Carolyn Swinson, National President, MADD Canada: Thank you for providing me with the time to be here today. I appreciate the opportunity to present MADD Canada's views on

Ainsi, ce que nous disons vraiment, c'est que nous allons les empêcher de conduire pendant plus longtemps. Il s'agit là d'une mesure de sécurité.

M. Griffin: Je suppose qu'il y a ici une question de proportionnalité. La personne armée d'un fusil qui sort de sa maison et se met à tirer sans discernement sur les autres aurait droit, de la part de la collectivité et de l'appareil judiciaire, à un traitement différent de celui qu'on lui accorderait si elle conduisait en état d'ébriété et mettait en danger, sans discernement aucun, la vie des autres. Ce comportement est perçu de façon différente. Or, le projet de loi met à tout le moins deux types de comportement sur un pied d'égalité: l'homicide involontaire coupable et la négligence criminelle causant la mort — où il n'y a aucun respect pour la vie et la sécurité des autres.

La présidente: S'il n'y a pas d'autres questions, j'aimerais avoir votre avis sur un point, monsieur Griffin. Nous avons communiqué avec différents groupes pour voir s'ils souhaitaient comparaître devant nous. La Criminal Lawyers Association n'a pas été en mesure de nous rencontrer, et l'Association du Barreau canadien a décliné notre invitation. Le Barreau du Québec nous a envoyé une copie d'une lettre qu'il a adressée à la ministre McLellan quand la Chambre des communes a été saisie du projet de loi. Je voudrais vous lire un passage de la lettre et avoir votre avis là-dessus. Le Barreau déclare, et je cite:

Cela dit, l'article du projet de loi modifie la peine applicable lorsqu'une personne conduit avec des facultés affaiblies causant la mort en augmentant la peine d'emprisonnement prévue d'un maximum de 14 ans à l'emprisonnement à perpétuité. Le Barreau du Québec ne peut que déplorer les blessures et les pertes de vie. Cependant, comme nous l'avons déjà indiqué, il est un peu illusoire d'imaginer que seules les sanctions, même plus sévères, aient un impact de dissuasion à l'égard des conducteurs fautifs. Le Barreau du Québec estime que l'objectif d'écarter les conducteurs dangereux ne sera pas nécessairement atteint par cette mesure plus répressive.

M. Griffin: Cette mesure envoie un message très clair. Elle ne changera pas le comportement de certains conducteurs. Elle n'entraînera pas non plus, dans l'immédiat, une baisse du taux de récidive. Toutefois, nous pensons qu'elle peut avoir un impact important. Il doit y avoir une certaine proportionnalité entre la perte d'une vie et la sanction imposée à l'inculpé. Il n'y a pas beaucoup de juges qui, à mon avis, vont imposer des peines d'emprisonnement à perpétuité. Toutefois, cette mesure va les inciter à considérer cette infraction avec plus de sérieux, et ils auront la possibilité d'imposer une telle sanction dans les cas chroniques les plus graves.

La présidente: Merci, monsieur Griffin, d'avoir accepté notre invitation de dernière minute.

Honorables sénateurs, nous allons maintenant entendre l'association MADD Canada, Mothers Against Drunk Driving. Bienvenue, madame Swinson. Vous avez la parole.

Mme Carolyn Swinson, présidente nationale, MADD Canada: Merci d'avoir accepté de me rencontrer aujourd'hui. Je suis heureuse d'avoir l'occasion de vous exposer le point de vue

the issue. I have a brief statement to make and then I would look forward to answering any questions you may have.

It was with great enthusiasm that we received the news that the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs was moving forward today on Bill C-18 to return it to the Senate for the third reading prior to the summer recess, which is what we are looking for. The life sentence initiative is a measure that MADD Canada has anxiously anticipated, since it was first stripped from Bill C-82 in June 1999.

I am before this committee today to relate that members of MADD Canada, from coast to coast, wholeheartedly support this significant piece of legislation that extends the maximum sentence for death caused by impaired driving from 14 years to a life sentence. Since the Minister of Justice reintroduced the measure in the House last fall, we have been pushing for the passage of Bill C-18.

At this point I should like to read two of the letters that we have received from the chapters. We now have 45 chapters across the country and we have received many letters in support of Bill C-18. I will read two of the brief ones to you. The first one is from Montreal, and it states:

Dear Senators:

A great number of campaigns directed at heightening our awareness of the dangers of impaired driving are launched during the winter holidays. Many Canadians are unaware that the highest fatalities due to the crime of impaired driving occur during the summer months. But no statistics can adequately represent the full horror of a victim's death.

One such victim was Claudine-Anne Zamprelli.

On a lovely summer night, August 17th, 1997, a collision due to an impaired driver took place. Claudine-Anne was 26 years old. She was loved by her husband, her mother and father and brother, by her friends and colleagues alike. She was a gifted pianist and an accomplished musician. During her first year at University, she was a page in the House of Commons. She had a passion for and a commitment to justice. She touched everyone who knew her in a special way with her charm and inherent goodness. Her smile, even in a picture, could reach out and make you smile right back.

On that lovely summer night of August 17th, 1997, Claudine-Anne burned in her car.

The 21 year-old man, who already had a police record, and who pleaded guilty to impaired driving causing death, received a three-year sentence on November 24th, 1998.

Recently, Claudine-Anne's husband, Jean-François Brière (who was also in the crash on that fatal night along with his sister, Geneviève), walked into a restaurant. Seated in that same restaurant was the man who had killed Claudine-Anne.

de l'association MADD Canada sur cette question. Je compte faire une brève déclaration, après quoi je répondrai volontiers à vos questions.

C'est avec grand plaisir que nous avons appris que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles comptait examiner aujourd'hui le projet de loi C-18 en vue de le renvoyer au Sénat, où il franchira l'étape de la troisième lecture avant l'ajournement d'été. C'est ce que nous souhaitons. Nous attendons avec impatience que soit adoptée la mesure qui consiste à imposer une peine d'emprisonnement à perpétuité, mesure qui a été supprimée du projet de loi C-82 en juin 1999.

Les membres de l'association MADD Canada, qui sont présents dans toutes les régions, appuient sans réserve le projet de loi qui vise à modifier la peine applicable lorsqu'une personne conduit avec des facultés affaiblies causant la mort en augmentant la peine d'emprisonnement prévue d'un maximum de 14 ans à l'emprisonnement à perpétuité. Depuis que la ministre de la Justice a réintroduit cette mesure à la Chambre l'automne dernier, nous prôtons l'adoption du projet de loi C-18.

J'aimerais vous lire deux des lettres que nous avons reçues de nos sections. Nous en comptons maintenant 45 à travers le pays, et elles nous ont fait parvenir de nombreuses lettres en faveur du projet de loi C-18. J'aimerais vous en lire deux. Elles sont très brèves. La première vient de Montréal et se lit comme suit:

Chers sénateurs,

Plusieurs campagnes visant à sensibiliser le public aux dangers que pose la conduite avec facultés affaiblies sont lancées pendant les vacances d'hiver. De nombreux Canadiens ne savent pas que la plupart des accidents causés par des conducteurs en état d'ébriété surviennent pendant les mois d'été. Aucune statistique ne permet de traduire adéquatement l'horreur que suscite la mort d'une victime.

Une de ces victimes s'appelait Claudine-Anne Zamprelli.

Au cours d'une belle soirée d'été, le 17 août 1997, sa voiture est entrée en collision avec celle d'un conducteur en état d'ébriété. Claudine-Anne avait 26 ans. Elle était aimée de son mari, de sa mère et de son père, de son frère, de ses amis et collègues. Elle était une grande pianiste et une musicienne accomplie. Au cours de sa première année d'université, elle a travaillé comme page à la Chambre des communes. C'était une personne juste et droite. Tous ceux qui l'ont connu ont été touchés par son charme et sa bonté intérieure. Son sourire, même en photo, ne laissait personne indifférent.

Claudine-Anne est morte, brûlée vive, par une belle soirée d'été, le 17 août 1997.

L'homme de 21 ans, qui avait déjà un casier judiciaire et qui avait plaidé coupable à une accusation de conduite en état d'ébriété causant la mort, s'est vu infliger une peine d'emprisonnement de trois ans, le 24 novembre 1998.

Le mari de Claudine-Anne, Jean-François Brière (qui se trouvait également à bord du véhicule en compagnie de sa soeur, Geneviève, lors de cette nuit tragique), est entré récemment dans un restaurant. S'y trouvait l'homme qui

Her family had not even been informed of this man's release. Clearly, our justice system had failed Claudine-Anne Zamprelli.

The extension of the present maximum 14 year sentence for impaired driving causing death to a life sentence will be giving Canadians a very clear message that this crime will no longer be tolerated.

And we will finally be taking an important step towards achieving justice for the victims of this violent, completely preventable crime.

How can another summer pass without sending out this vital message? For Claudine-Anne and all victims of the crime of impaired driving, MADD Montreal is asking for a swift passing of Bill C-18.

The other letter is from Hamilton. It states:

Good Day;

My name is Deann M. McGlinchey and I am the President of the Hamilton-Wentworth Chapter of MADD Canada (Mothers Against Drunk Driving).

As you are all well aware, impaired driving is a horribly senseless and totally preventable tragedy! And yet, people continue to abuse their driving privileges and still fail to pay the price for their horrendous acts. It is because of this violent crime that I am writing to you today.

I would first like to thank you for your support thus far. However, I must also take this opportunity to urge to you pass Bill C-18 before you break for the summer.

The incidences of impaired driving are heavily increased during the summer months — please, we beg you, pass this Bill before any more innocent lives are needlessly lost.

At this time I am asking that you take serious consideration of this Bill and pass it immediately. We cannot afford to lose any more time. And we certainly do not want to lose any more lives.

A life sentence for killing someone while driving impaired is a sentence that reflects the severity of the crime! We would be very happy to see this Bill passed by Parliament before the summer begins!

We all know that people will be drinking more, and children will be on the streets more — let's get moving and have this Bill passed before another innocent life is taken!

We are looking for your continued support!

Again, thank you so much for your support this far! We're looking forward to continued success with Bill C-18.

avait tué Claudine-Anne. Sa famille n'avait même pas été informée de sa libération. Notre système de justice a laissé tomber Claudine-Anne Zamprelli.

En augmentant la peine d'emprisonnement prévue d'un maximum de 14 ans à l'emprisonnement à perpétuité lorsqu'une personne conduit avec des facultés affaiblies causant la mort, nous enverrons un message très clair aux Canadiens: à savoir que ce crime ne sera plus toléré.

Nous aurons ainsi franchi un pas important en rendant justice aux victimes de ce crime violent tout à fait évitable.

Comment pouvons-nous laisser passer un autre été sans transmettre ce message vital? L'association MADD de Montréal demande que le projet de loi C-18 soit adopté sans délai, au nom de Claudine-Anne et de toutes les victimes de l'ivresse au volant.

L'autre lettre vient de Hamilton. Voici ce qu'elle dit, en substance:

Bonjour,

Je m'appelle Dean McGlinchey, et je suis le président de la section Hamilton-Wentworth de l'association MADD Canada (Mothers Against Drunk Driving).

Comme vous le savez fort bien, la conduite avec facultés affaiblies est une tragédie insensée, horrible et totalement évitable. Or, les gens continuent d'abuser de leurs privilèges en matière de conduite en toute impunité. C'est en raison de ce crime violent que je vous écris aujourd'hui.

Je voudrais d'abord vous remercier de votre appui. Ensuite, j'aimerais profiter de cette occasion pour vous encourager à adopter le projet de loi C-18 avant le congé d'été.

Le nombre d'accidents attribuables à la conduite avec facultés affaiblies augmente considérablement l'été — s'il vous plaît, je vous en prie, adoptez ce projet de loi avant que d'autres vies innocentes ne soient inutilement fauchées.

Je vous demande également d'examiner ce projet de loi avec sérieux et de l'adopter sans délai. Nous n'avons plus de temps à perdre. Et nous ne voulons plus qu'il y ait d'autres pertes de vie.

La peine d'emprisonnement à perpétuité pour l'infraction de conduite avec facultés affaiblies causant la mort concorde en tout point avec la gravité du crime! Nous voudrions que le Parlement adopte le projet de loi avant le début du congé d'été.

Nous savons tous que les gens vont boire davantage, qu'il y aura plus d'enfants dans les rues. Alors ne perdons pas de temps et adoptons ce projet de loi avant qu'une autre vie innocente ne soit fauchée.

Nous comptons sur votre collaboration soutenue.

Encore une fois, merci de votre appui. Nous attendons avec impatience l'adoption du projet de loi C-18.

MADD Canada will be heartened with the message sent by Parliamentarians in the passage of this legislation. From our perspective, it is just and fair for a person who kills to receive from our justice system a maximum sentence of life. Crashes that involve drinking drivers are no accident. Impaired driving is our country's national tragedy. As Mr. Griffin said, an average of 4.5 Canadians are killed every day. For example, looking at the people around this room today, that means that by the end of this holiday there would be nobody left in this room. That is the tragedy that would be caused over the next few days. The tragedy in those numbers is that 100 per cent of the deaths are completely preventable. With the passage of this legislation, parliamentarians are not only recognizing the terrible human toll that this crime takes on our society, they are also indicating that this is an unacceptable fact that must change.

For MADD Canada, it is not so much a case of retribution and revenge of the victims, although that does factor into the equation, as it is having a penalty that actually reflects the severity of the crime. We should not mince words. Death caused by impaired driving is murder. When a person who is drunk gets behind the wheel to fire a two-tonne piece of metal through the streets and hits an innocent bystander, killing that person, it is an act of murder. It deserves our society's most severe penalty.

I should like to make two observations on this point. First, those who drink and drive do not do so once in their lifetime. According to the Traffic Injury Research Foundation study, it takes a person approximately 2,000 impaired driving trips before he or she is caught one time. The number of repeat offenders is even more disturbing and frustrating for many Canadians. Impaired drivers who are caught are not first time offenders. People who drink and drive are people who take calculated risks, probably many times over. They are making the decision to get behind the wheel of a vehicle with total disregard for the laws of our land and for the safety of innocent people with whom they will come into contact. I cannot accept that people in this country do not know that drinking and driving is wrong and can result in irreparable pain and anguish and, in the worst case, death.

Second, this legislation raises the ceiling for maximum sentences. It will be up to our judges to apply the maximum sentence of life. To date, the longest sentences for death caused by impaired driving were handed down in the Ottawa area. These sentences were handed down to repeat offenders who drove drunk once too often. Even though our system has a maximum penalty of 14 years for this crime, given these worst-case scenarios the judges saw fit to deliver sentences of around 10 years. That is the maximum one. Only one 10-year sentence has been given out. I suspect that the court of public opinion would have delivered stiffer sentences. That being said, it is left to the discretion of the judges or the judicial system to determine sentences.

There are far too many needless tragedies in our country, far too much grief and pain resulting from impaired driving. Canadians pay an enormous price for the crime of impaired driving. Stiffer penalties send a clear message to Canadians that our government

Pour l'association MADD Canada, le message qu'enverront les parlementaires en adoptant ce projet de loi ne peut être qu'encourageant. Il est normal et juste qu'une personne qui en tue une autre reçoive une peine d'emprisonnement à perpétuité. Les collisions causées par les conducteurs aux facultés affaiblies ne sont pas accidentelles. La conduite avec facultés affaiblies est une tragédie nationale. Comme l'a mentionné M. Griffin, l'ivresse au volant tue en moyenne, chaque jour, 4,5 Canadiens. Si nous prenons toutes les personnes rassemblées dans cette pièce aujourd'hui, cela veut dire que, d'ici la fin de l'été, il n'y aurait plus personne ici. Voilà la tragédie qui nous frapperait au cours des prochains jours. Or, tous ces décès sont totalement évitables. En adoptant ce projet de loi, les parlementaires vont non seulement reconnaître les conséquences terribles qu'a ce crime sur la société, mais ils vont également indiquer que cette situation n'est plus acceptable.

Ce qui importe pour MADD Canada, ce n'est pas tellement la justice vengeresse, bien que ce facteur soit important, mais plutôt l'imposition d'une peine qui concorde avec la gravité du crime. Ne jouons pas avec les mots. La conduite avec facultés affaiblies causant la mort est synonyme de meurtre. Quant une personne en état d'ébriété se met au volant et ensuite frappe et tue une personne innocente, elle commet un meurtre. Elle mérite qu'on lui impose la peine la plus sévère que la société puisse lui infliger.

J'aimerais, à cet égard, faire deux observations. D'abord, les personnes qui conduisent en état d'ébriété ne le font pas seulement une fois dans leur vie. D'après la Fondation de recherches sur les blessures de la route au Canada, une personne conduira environ 2 000 fois en état d'ébriété avant qu'elle ne se fasse prendre. Le nombre de récidivistes est encore plus inquiétant et frustrant pour bon nombre de Canadiens. Les conducteurs aux facultés affaiblies qui se font prendre ne sont pas des délinquants primaires. Ce sont des gens qui prennent des risques calculés, sans doute à maintes et maintes reprises. Ils se mettent au volant en faisant fi des lois du pays et de la sécurité des personnes innocentes qu'ils rencontrent sur leur route. Je ne peux accepter le fait qu'il y ait des gens dans ce pays qui ne sachent pas que la conduite avec facultés affaiblies est un mal qui peut causer des torts irréparables et, dans le pire des scénarios, la mort.

Ensuite, ce projet de loi augmente la peine maximale. Il reviendra aux juges d'imposer l'emprisonnement à perpétuité. Jusqu'ici, c'est dans la région d'Ottawa que les peines les plus longues ont été imposées aux personnes reconnues coupables de conduite avec facultés affaiblies causant la mort. Ces peines ont été infligées à des récidivistes qui ont conduit en état d'ébriété une fois de trop. Même si notre système prévoit l'imposition d'une peine maximale de 14 ans pour ce crime, les juges, même dans le pire des scénarios, n'ont infligé que des peines de 10 ans environ, pas plus. Ils ont imposé une peine d'emprisonnement de 10 ans dans un cas seulement. Je présume que l'opinion publique aurait, elle, imposée des peines plus sévères. Cela dit, il revient aux juges ou à l'appareil judiciaire de fixer les sanctions.

Il y a trop de tragédies inutiles qui surviennent dans notre pays. La conduite avec facultés affaiblies occasionne trop de peine, trop de douleur. Les Canadiens paient un prix énorme pour ce crime. En imposant des peines plus sévères, le gouvernement enverra aux

does not tolerate the irresponsible actions of a drinking driver. Impaired driving remains the number one criminal cause of death in our country. You are three times more likely to be killed by an impaired driver than to be murdered. Given that impaired driving remains the number one criminal cause of death in this country, this message cannot be strong enough.

On behalf of MADD Canada supporters across the country, I should like to express our appreciation to senators on this committee and to your colleagues in the chamber who are acting with great efficiency in reviewing this legislation. I will repeat that MADD Canada's hope is that Bill C-18 passes Parliament before Parliament rises for the summer.

I am grateful for the time that you have given me today. I should like to note that, in my own personal case, two generations of my family have suffered a loss to an impaired driver. My father was killed. My eldest son was killed. I am now expecting to be a grandmother in October. I do not want another generation of my family or anyone else's family to have to deal with what my family has had to deal with.

The Chairman: Thank you very much.

Senator Moore, perhaps now is the time to ask your question about whether the statistics have gone up or down.

Senator Moore: Thank you for coming, Ms Swinson. You were making a comment from the back seats when I was asking a question of Mr. Griffin. Do you have some statistics you can share?

Ms Swinson: We do not have any statistics for 1999, but I believe the last statistics for 1998 indicated 1,680 impaired driving deaths. In the previous year, there were 1,720 deaths from impaired driving. Those numbers decreased significantly during the eight years into the mid-1990s. However, now we are concerned because those numbers are staying static. Many represented in those numbers will be young people, unfortunately. We are concerned that there is a growing population among young people, and there is a concern that those numbers will rise.

Senator Moore: Do you have an age breakdown of the people who died?

Ms Swinson: Yes, we just completed a study last year on youth and road crashes. The study found that 400 young people are killed in vehicle crashes each year. Of those 400 deaths, 40 per cent are alcohol related. Those at highest risk are young people who have gone through graduated licensing and have finished that process. Those people would be in the 19-to 21-year-old age group. The graduated licensing has a zero per cent alcohol tolerance. In other words, they are not allowed to drink at all. The high-risk group is the age group that is after that. There are deaths in the graduated licensing age group, but the most deaths are in the age group just after that.

Canadiens un message très clair, à savoir qu'il ne tolérera plus l'irresponsabilité des conducteurs en état d'ébriété. La conduite avec facultés affaiblies demeure, sur le plan pénal, la principale cause de décès au Canada. Vous avez trois fois plus de chances d'être tué par un conducteur aux facultés affaiblies que d'être assassiné. On ne saurait trop insister sur l'importance de ce message, compte tenu du fait que la conduite avec facultés affaiblies demeure, sur le plan pénal, la principale cause de décès au Canada.

Au nom de tous les membres de l'association MADD Canada, j'aimerais vous remercier, sénateurs, de même que vos collègues à la Chambre, pour la célérité avec laquelle vous examinez ce projet de loi. Je tiens à le répéter: MADD Canada espère que le projet de loi C-18 sera adopté avant le congé d'été.

Je vous remercie de m'avoir permis de vous rencontrer aujourd'hui. J'aimerais ajouter, en passant, que deux générations de ma famille ont été victimes d'un conducteur en état d'ébriété. Mon père a été tué, et mon fils aîné aussi. Je serai grand-mère, en octobre. Je ne veux pas qu'une autre génération de ma famille, ou de n'importe quelle famille, vive le genre d'expérience que nous avons connue.

La présidente: Merci beaucoup.

Sénatrice Moore, vous pourriez peut-être poser votre question au sujet des statistiques.

Le sénateur Moore: Madame Swinson, merci d'être venue nous rencontrer. Vous avez fait un commentaire quand j'ai posé une question à M. Griffin. Avez-vous des statistiques à nous communiquer?

Mme Swinson: Nous n'avons pas de statistiques pour l'année 1999, mais d'après les données les plus récentes, il y a eu, en 1998, 1 680 décès attribuables à la conduite avec facultés affaiblies. Il y en a eu 1 720 en 1997. Nous avons enregistré une baisse importante pendant huit ans, soit jusqu'au milieu des années 90. Or, la situation a ceci d'inquiétant que les chiffres sont stables. Malheureusement, il y a beaucoup de jeunes parmi ces victimes et nous craignons que ce chiffre n'augmente.

Le sénateur Moore: Avez-vous la répartition, par âge, des victimes?

Mme Swinson: Oui. Nous avons effectué, l'an dernier, une étude sur les jeunes et les accidents de la route. D'après l'étude, 400 jeunes meurent dans des collisions chaque année. Sur les 400 décès, 40 p. 100 sont attribuables à la consommation d'alcool. Les jeunes qui présentent un risque très élevé sont ceux qui ont obtenu leur permis par étapes progressives. Ils font partie du groupe d'âge des 19-21 ans. Le programme qu'ils ont suivi prône une politique de tolérance zéro en matière d'alcool. Autrement dit, ils n'ont pas le droit de consommer de l'alcool. Vient ensuite le groupe à risque élevé. On recense des décès chez les jeunes qui ont obtenu leur permis par étapes progressives, mais ceux-ci sont plus nombreux dans le groupe d'âge qui vient juste après.

Senator Moore: Did you just say there are 400 deaths of young people per year between the ages of 19 and 21 years?

Ms Swinson: No, between 16 and 21 years of age. Forty per cent of those 400 deaths are due to alcohol.

The Chairman: Therefore, there are 160 deaths caused by impaired driving in that age group.

Ms Swinson: Yes. That is many high school classes.

Senator Moore: What was the 400 figure?

Ms Swinson: The 400 figure was the total number of youths killed in vehicle accidents.

Senator Moore: Thank you.

Senator Pearson: As you can see, this is not a bill that will pause, but we are very happy to hear from all who have appeared in front of us. In your consultations about sentencing, have you had discussions with judges?

Ms Swinson: It is very difficult to have direct conversations with judges. As part of the work that I do for MADD, I am a victim advocate, which is to be there for the families that are going through the court process. One of the most difficult questions I have to answer is when the victim's family asks me how long a jail sentence the impaired driver is likely to get. That is the toughest question, because when I have to tell them what the reality is, the look on their faces is unbelievable. It is difficult to tell a family that a sentence of three and a half years is likely and that they should not be surprised if it is two years less a day. It is incredibly difficult for the families to deal with that. They have lost someone and they are surprised that that is all the person is going to get as a sentence.

We are hoping that this bill will send a clear message to the judges that we want those sentences raised. The ball is in their hands. If this goes out to judges, it should give them a clear directive that death due to impaired driving is being treated on the level of manslaughter and criminal negligence causing death. To us, impaired driving causing death is no different. We still get very frustrated with people who say that it was an accident, that the impaired driver just went out and made a mistake.

A priest was killed in Toronto. The offender was impaired, but he was not charged with impaired driving. He was convicted of criminal negligence causing death. That judge, in summing up, said that the crime was deliberately committed. The judge noted that the accused had deliberately ingested alcohol and then proceeded to kill an innocent victim, using a car to do it. That is exactly how we feel about it: drinking and getting behind the wheel of a car is a conscious act.

When we talk to the kids in school, we tell them that it is not that difficult to avoid. Before they go out, they should do some planning. It does not sound that difficult. Yet, people still drink and drive. It just needs a tougher approach to get through to those people. I am currently dealing with a case where the person is up for sentencing on July 5, 2000. It will be his fourth sentencing for

Le sénateur Moore: Est-ce que vous avez dit que le nombre de décès chez les jeunes âgés entre 19 et 21 ans s'élève à 400 par année?

Mme Swinson: Non, entre 16 et 21 ans. Quarante pour cent de ces décès sont attribuables à la consommation d'alcool.

La présidente: Donc, 160 décès dans ce groupe d'âge sont attribuables à l'ivresse au volant.

Mme Swinson: Oui. Cela représente de nombreux élèves du secondaire.

Le sénateur Moore: Et que représente le chiffre 400?

Mme Swinson: Ce chiffre représente le nombre total de jeunes qui ont été tués dans des collisions.

Le sénateur Moore: Merci.

Le sénateur Pearson: Comme vous pouvez le constater, ce projet de loi suscite beaucoup de discussions, mais nous sommes très heureux d'entendre le point de vue de tous ceux qui ont comparu devant nous. Avez-vous eu l'occasion d'aborder la question des peines à imposer avec des juges?

Mme Swinson: Il est très difficile de s'entretenir avec eux. Mon travail au sein du groupe MADD consiste, entre autres, à défendre les intérêts des victimes, à aider les familles pendant le procès. Or, la question la plus difficile qu'elles me posent est la suivante: quel genre de peine d'emprisonnement le conducteur en état d'ébriété recevra-t-il? C'est une question très délicate, car quand je leur explique les faits, leur regard devient incrédule. Il est difficile de dire à une famille que le conducteur pourrait se voir imposer une peine de trois ans et demi, qu'elle ne devrait pas être étonnée s'il reçoit une peine de deux ans moins un jour. Les familles ont beaucoup de mal à accepter une chose pareille. Elles ont perdu un être cher et elles sont étonnées d'apprendre que c'est tout ce que cette personne va se voir imposer comme peine.

Nous espérons que ce projet de loi va envoyer un message clair aux juges, à savoir que nous voulons que les peines soient plus sévères. La balle est dans leur camp. Les juges doivent comprendre que la conduite avec facultés affaiblies causant la mort doit être considérée au même titre que l'homicide involontaire coupable et la négligence criminelle causant la mort. Pour nous, ces crimes sont tous identiques. Nous trouvons frustrant d'entendre les gens dire que c'était un accident, que le conducteur aux facultés affaiblies a commis une simple erreur.

Un prêtre a été tué à Toronto. Le conducteur, qui était ivre, n'a pas été reconnu coupable de conduite avec facultés affaiblies, mais de négligence criminelle causant la mort. Le juge a dit que le crime avait été commis délibérément. Il a laissé entendre que l'accusé avait consommé de l'alcool et qu'il avait ensuite tué une personne innocente au moyen de son véhicule. Nous pensons exactement la même chose: la conduite avec facultés affaiblies est un acte délibéré.

Quand nous rencontrons des jeunes dans les écoles, nous leur expliquons que ce comportement n'est pas difficile à éviter. Avant de sortir, ils doivent prendre quelques précautions. Ce n'est pas tellement difficile. Or, les gens continuent de consommer de l'alcool et de conduire. Il faut adopter une approche plus sévère pour faire passer le message. J'ai été saisi d'un dossier où il est

impairment. That is before he goes to court on September 25 with a fifth charge. In that charge, he took the lives of two people. They were two elderly ladies out for a walk.

Senator Pearson: We have one person here who was a judge, so she can help me on this. Do many judges give reasons for their sentences?

Ms Swinson: There are some precedents — one of the words I hate. The defence counsel wades through precedents and they are often, I guess, to some extent, led by that. We would like them to get the message that if this law is in place, it gives them the wherewithal to take a stand and go over and above that line — raise the bar.

Senator Pearson: Do your statistics have figures for when an accident occurs and there are no alcohol or drugs involved?

Ms Swinson: We do not, with drugs, no.

Senator Pearson: How is that usually proceeded with? How do you deal with an accident that causes death when no alcohol or drugs have been involved?

Ms Swinson: The crashes we deal with are just the ones where alcohol is a factor. I can understand that, if there is no alcohol in certain circumstances, people get into situations that are not avoidable, in which case there may be many reasons why an accident is caused. However, we do not refer to injury or the loss of life due to impaired driving as an accident. Rather, we consider that a crash because, as far as we are concerned, it could have been avoided. Impaired driving causing death or injury is a totally avoidable crime.

The Chairman: That might be a good question to ask the officials. We should have them back for a few minutes to ask them about that.

Senator LeBreton: I think that is one of the situations that people do not call an accident. You will see bumper stickers that say, "Drunk driving is no accident." For most people, if a death was an accident it would still be a tragedy, but they would deal with that. However, if impaired driving was involved, then it was a totally preventable occurrence. I think that is the problem.

We hear cases all the time. There was one in Ottawa over the last few days where a man was charged. He was not impaired, but he was charged with dangerous driving because he actually swerved to miss a deer and hit a woman who was on a motorcycle. That man will obviously face charges in the courts. There are other cases that are just deemed to be accidents and they never really go to court. However, an accident is an accident, and this was a crash that was totally preventable.

The Chairman: Thank you very much, Ms Swinson, for coming on such short notice.

question d'une personne qui se verra imposer une sentence le 5 juillet 2000. Ce sera la quatrième fois qu'elle sera reconnue coupable de conduite avec facultés affaiblies. Elle devra se présenter devant le juge, le 25 septembre, pour répondre à une cinquième accusation. Elle a tué deux femmes âgées qui étaient sorties faire une promenade.

Le sénateur Pearson: Nous avons ici une personne qui a déjà été juge. Elle peut donc m'aider sur ce point. Combien de juges expliquent pourquoi ils imposent telle ou telle peine?

Mme Swinson: Il y a des précédents — je déteste ce mot. Les avocats de la défense examinent les précédents et, souvent, s'en inspirent, dans une certaine mesure. Nous aimerions qu'ils comprennent qu'ils pourront imposer une peine plus sévère si cette loi est adoptée.

Le sénateur Pearson: Est-ce que vos statistiques tiennent compte des accidents qui ne sont pas attribuables à l'absorption d'alcool ou de drogues?

Mme Swinson: Non.

Le sénateur Pearson: Comment procède-t-on dans ces cas-là? Que fait-on dans le cas d'un accident qui cause la mort, mais qui n'est pas attribuable à l'absorption d'alcool ou de drogues?

Mme Swinson: Nous nous occupons uniquement des accidents où l'alcool est en cause. Il est vrai que, dans les cas où il n'y a pas de consommation d'alcool, les gens peuvent se trouver dans des situations inévitables, des situations où il peut y avoir de nombreuses causes à l'origine d'un accident. Toutefois, nous n'assimilons pas les blessures et les pertes de vie qui résultent de la conduite avec facultés affaiblies à un accident. Nous assimilons cela à une collision, parce que nous estimons qu'elle aurait pu être évitée. La conduite avec facultés affaiblies causant la mort ou des lésions corporelles est un crime totalement évitable.

La présidente: Nous pourrions peut-être poser cette question aux fonctionnaires. Nous devrions les reconvoquer pour quelques minutes afin de leur poser la question.

Le sénateur LeBreton: Les gens n'assimilent pas cela à un accident. On voit des affichettes sur les pare-chocs qui disent: «La conduite avec facultés affaiblies n'est pas un accident.» Pour la plupart des gens, le décès accidentel demeure un événement tragique. Ils peuvent composer avec cela. Toutefois, si l'accident a été causé par un conducteur aux facultés affaiblies, alors il était totalement évitable. Voilà le problème.

Nous entendons parler de ces cas constamment. Il y en a eu un, à Ottawa, dernièrement. Un homme a été accusé, sauf qu'il n'était pas en état d'ébriété. Il a été accusé de conduite dangereuse parce qu'il avait essayé d'éviter un chevreuil et qu'il avait frappé une femme qui circulait en motocyclette. L'homme devra manifestement répondre à des accusations devant les tribunaux. Il y a d'autres cas qui sont considérés comme des accidents et qui n'aboutissent jamais devant les tribunaux. Toutefois, un accident est un accident et cette collision était totalement évitable.

La présidente: Merci beaucoup, madame Swinson, d'avoir accepté de venir à la dernière minute.

I will inform the witnesses here today about the procedure within the Senate so that they do not expect miracles of this group. We plan to proceed to clause-by-clause consideration of this bill tomorrow morning. Then I will present a report of the result in the Senate. It is usual Senate procedure to consider the committee's report at the next sitting of the Senate. Well, the next sitting of the Senate, of course, will not occur until we return in September. Therefore, I intend to ask for leave that it be considered later tomorrow. However, it takes only one senator to stand up and say, "No, leave is not granted." In that case, we will not be able to proceed with it tomorrow. I want you to be aware of the procedure within the Senate itself. If that happens, it will not be the fault of anyone on this committee.

Senator Andreychuk: I know you have the rule, which I very much support, that we have clause-by-clause consideration later. However, having broken a few rules in another committee and incurred the wrath, I am ready to incur the Chair's wrath again.

As I studied that other bill and became comfortable with the motion, I knew the risks. I know that Senator LeBreton has studied this bill, and I am aware of it. I wonder why we could not, since we are moving expeditiously, move to clause-by-clause consideration today. While we are sitting this evening, we could even, perhaps, have leave to introduce it later.

The Chairman: If we did that, and we would need unanimous consent around the table to do it, we would need leave to revert to presentation of reports in the house this evening.

Senator Andreychuk: I am aware of that.

The Chairman: Would that be allowed?

Senator Andreychuk: Let us try it. I thought I had all-party approval on the other one.

The Chairman: The committee is discussing ways and means. I would have no objection whatsoever to proceeding to clause-by-clause later this evening after we have heard the officials once more. Then we will try it.

Could the officials please return to the table? Senator Pearson, you can carry on with your question, please.

Senator Pearson: It is for my own information, because I am not clear about exactly what happens. I certainly understand a charge of criminal negligence. I presume that dangerous driving would naturally bring with it a charge of criminal negligence, would it not? I am talking about cases where death has ensued and there were no drugs or alcohol.

Mr. Pruden: There are two separate provisions in the Criminal Code. One is dangerous driving causing death, which carries a maximum penalty of 14 years' imprisonment. That was placed in the Criminal Code in 1985. The other is criminal negligence causing death. The elements of that offence are more difficult for the Crown to prove. However, the maximum penalty is life imprisonment. Thus, you are right to think that elements of dangerous driving, and worse, would be involved in a charge related to an incident where criminal negligence was involved.

Je tiens à expliquer aux témoins la procédure qui est suivie au Sénat, pour qu'il n'y ait pas de mauvaise surprise. Nous allons procéder, demain, à l'étude article par article du projet de loi. Je présenterai ensuite un rapport au Sénat. Habituellement, le Sénat examine le rapport du comité à sa séance suivante. Or, celle-ci n'aura pas lieu avant septembre. Par conséquent, j'ai l'intention de demander qu'on examine le rapport plus tard, demain. Toutefois, on ne pourra pas le faire si un seul sénateur refuse. Je tiens à ce que vous compreniez bien la procédure qui est suivie au Sénat. Si cela se produit, le comité n'en sera pas responsable.

Le sénateur Andreychuk: Je sais que la règle veut qu'on procède, plus tard, à l'étude article par article du projet de loi. Toutefois, il m'est déjà arrivé d'enfreindre quelques règles au sein d'un autre comité et de subir les foudres de la présidence. Je suis prête à le faire de nouveau.

J'ai étudié l'autre projet de loi et j'ai appuyé la motion, bien consciente des risques que cela entraînait. Je sais que le sénateur LeBreton a examiné le projet de loi. Or, comme nous voulons accélérer le processus, je ne vois pas pourquoi nous ne pouvons pas procéder à l'étude article par article du projet de loi aujourd'hui. Nous pourrions même profiter de cette occasion pour demander l'autorisation de le présenter plus tard.

La présidente: Pour cela, et il faudrait avoir le consentement unanime de tous les sénateurs présents, il faudrait être autorisés à revenir à la présentation des rapports à la Chambre ce soir.

Le sénateur Andreychuk: Je le sais.

La présidente: Nous le permettrait-on?

Le sénateur Andreychuk: On peut toujours essayer. Je pensais avoir l'approbation de tous les partis pour l'autre question.

La présidente: Le comité discute des voies et moyens. Je n'aurais absolument aucune objection à ce qu'on étudie le projet de loi article par article ce soir après avoir entendu les témoins encore un peu. Nous pourrions ensuite essayer.

Les témoins veulent-ils bien revenir à la table? Madame Pearson, vous pouvez poser votre question si vous le voulez bien.

Le sénateur Pearson: C'est simplement pour mon information personnelle, parce que je ne suis pas vraiment sûre de ce qui se passe. Je comprends l'accusation de négligence criminelle, mais je présume que la conduite dangereuse donnerait nécessairement lieu à une accusation de négligence criminelle, n'est-ce pas? Je parle ici des situations entraînant la mort sans que la drogue ou l'alcool ne soient en cause.

M. Pruden: Il y a deux dispositions différentes dans le Code criminel. L'une traite de la conduite dangereuse causant la mort, infraction qui peut être passible d'une peine d'emprisonnement maximale de 14 ans. Cette disposition figure dans le Code criminel depuis 1985. L'autre traite de la négligence criminelle causant la mort. Les circonstances de cette infraction sont plus difficiles à établir pour la Couronne. Cependant, la peine maximale dans ce cas est l'emprisonnement à perpétuité. Vous avez donc tout à fait raison de croire que la conduite dangereuse,

Senator Pearson: In your consultations, have you ever been able to consult, not necessarily with the judges who sentence, but with other judges, as to why they have so frequently given sentences that seem a little shorter?

Mr. Pruden: Judges have the very difficult task of assessing all the factors involved in the case before them. There are many questions to be answered: Who is the offender before them? What is their criminal record, if any? What is their remorse? What is their rehabilitation to that point in time, and what are their chances for rehabilitation? What are the facts involved in the particular case?

I would suggest that there are differences in the sentencing, as well. Keep in mind that you may have a case where the victims who are left behind are very interested to see the person incarcerated. In their minds, it is the fair and just thing to do. In other situations, a parent of the deceased may show up in court to note that it was their son or daughter, the passenger, who was killed, but that it could have just as easily have been the driver who was killed. That parent may tell the judge that they really do not want to see that young person who was driving go to a provincial jail or a federal penitentiary. The judges, of course, have to consider such factors as they prepare a sentence. That may help us to understand why in some cases the sentencing may appear to be different when, at the end of the day, someone was killed in both cases.

Senator Pearson: Thank you.

Senator Christensen: Are there minimum sentences for manslaughter and criminal negligence?

Mr. Pruden: No.

Senator Christensen: There is on murder.

Mr. Pruden: On murder, the only penalty is life imprisonment. Even if the person is paroled, he remains under a sentence of life imprisonment. If parole was revoked, he would be back in jail.

The Chairman: I should like to ask some questions. First, this committee is about to undertake a study on sentencing, so I am picking people's brains. Does the department have any statistics on sentences actually handed down for impaired driving? If so, could you look up that information and send it to the committee? I am not asking you to do it off the top of your head, but if you have any studies or any statistical follow-up on what sentences are handed down for impaired driving, it would help this committee in its study on sentencing.

Ms Kane: We can raise that with our colleague who is general counsel of the sentencing reform team. He has been working with some researchers doing a general analysis of sentencing. They could likely extract statistics.

ou une infraction plus grave, serait associée à une accusation liée à un incident où il y a eu négligence criminelle.

Le sénateur Pearson: Dans vos consultations, avez-vous pu demander, pas nécessairement aux juges qui déterminent les peines, mais à d'autres juges, pourquoi ils infligent si souvent des peines qui semblent plus courtes?

M. Pruden: Les juges ont une tâche très difficile qui consiste à évaluer tous les aspects liés à la cause dont ils sont saisis. Il y a beaucoup de questions auxquelles ils doivent répondre: qui est celui qui a commis l'infraction? A-t-il un dossier criminel, ou non? Regrette-t-il son geste? Jusqu'à quel point s'est-il réadapté, et quelles sont ses chances de succès à cet égard? Quelles sont les circonstances entourant la cause?

Je dirais qu'il y aussi des différences dont il faut tenir compte dans la détermination de la peine. Dans certains cas, ceux qui subissent les conséquences de l'infraction tiennent vraiment à ce que le coupable soit incarcéré. Pour eux, c'est la suite logique des choses. Dans d'autres cas, le père ou la mère du passager décédé peut très bien faire remarquer au tribunal que le conducteur aurait tout aussi bien pu mourir que son enfant, et que le jeune qui était au volant ne devrait pas être condamné à purger une peine dans une prison provinciale ou un pénitencier fédéral. Les juges doivent bien sûr tenir compte de ces éléments dans la détermination de la peine. C'est ce qui peut nous aider à comprendre pourquoi la peine n'est pas toujours la même, même si l'infraction a entraîné la mort dans tous les cas.

Le sénateur Pearson: Merci.

Le sénateur Christensen: Y a-t-il des peines minimales pour l'homicide involontaire et la négligence criminelle?

M. Pruden: Non.

Le sénateur Christensen: Il y en a pour les cas de meurtre.

M. Pruden: En cas de meurtre, la peine est toujours l'emprisonnement à perpétuité. Même si le coupable a droit à une libération conditionnelle, la peine d'emprisonnement à perpétuité demeure. Si la libération conditionnelle est annulée, il retourne en prison.

La présidente: J'aimerais poser quelques questions. D'abord, le comité est sur le point d'entreprendre une étude sur la détermination de la peine et j'aimerais faire appel à vous. Le ministère a-t-il des statistiques sur les peines qui sont infligées pour conduite avec facultés affaiblies? Si c'est le cas, pourriez-vous réunir ces informations et les communiquer au comité? Je ne vous demande pas de me donner de chiffres de mémoire, mais si vous avez des études ou des statistiques sur les peines infligées pour conduite avec facultés affaiblies, ces données pourraient nous être utiles pour notre étude sur la détermination de la peine.

Mme Kane: Nous pouvons en parler au conseiller juridique général de l'équipe chargée de la réforme de la détermination de la peine, qui est un collègue. En collaboration avec des chercheurs, il effectue une analyse générale de la détermination de la peine. Il devrait leur être possible de relever des statistiques.

The Chairman: They might solve our problem right there.

Ms Kane: I think your study will go far beyond a statistical snapshot. Perhaps I am overstating when I say a general analysis. They have been analyzing general sentencing issues. If they can extract sentencing information on impaired driving and related offences, they will be happy to do that and pass that information along. We will bring that request back to the department.

The Chairman: Thank you. Are there any procedures in place to educate the legal profession, the judges, about increases in sentencing such as this?

Ms Kane: A number of different events occur. The Canadian Judicial Institute does continuing education programs for judges. Often changes in the Criminal Code provisions in general are highlighted, including any changes with respect to impaired driving or sentences that have been changed. Similarly, there are continuing education programs in every province for members of the bar. Often, members of the judiciary attend those sessions. Impaired driving is frequently a topic for daylong sessions.

The national criminal law program occurs every summer. The topics vary. One year it will be evidence, another year it will be criminal procedure, and in the third year it is usually Charter issues. During the years they deal with evidence or criminal procedure there are always sessions on impaired driving. Thus, there are many ways this information can be brought to the attention of the legal profession and judges who basically take it as a personal commitment to keep up their education in terms of changes to the law.

The Chairman: What is your response to the letter we received from the Bâtonnier du Québec? The Barreau du Québec believes that the goal of removing dangerous drivers will not necessarily be reached by this more repressive measure.

Mr. Pruden: In a speech in the Senate, Senator Christensen referred to a case presented by the Supreme Court of Canada earlier this year. That case came from the Manitoba Court of Appeals. The Supreme Court decision in *R. v. Proulx* was unanimous. I should like to read from page 39 of the judgment, paragraph 129:

I point out that the offences here were very serious, and that they had resulted in a death and in severe bodily harm. Moreover, dangerous driving and impaired driving may be offences for which harsh sentences plausibly provide general deterrence. These crimes are often committed by otherwise law-abiding persons, with good employment records and families. Arguably, such persons are the ones most likely to be deterred by the threat of severe penalties.

I should like to comment further on a question I think I heard earlier today. It is very difficult to isolate legislation from all the other factors that are occurring and the initiatives that are

La présidente: Cela pourrait régler notre problème tout de suite.

Mme Kane: Je pense que votre étude ne sera pas seulement de nature statistique. J'exagère peut-être un peu quand je dis qu'ils effectuent une analyse générale. Ils analysent plutôt les questions générales liées à la détermination de la peine. S'ils peuvent trouver des renseignements sur les peines infligées pour conduite avec facultés affaiblies et des infractions connexes, ils vous les communiqueront avec plaisir. Nous ferons part de votre demande au ministère.

La présidente: Merci. Y a-t-il des mesures en place pour informer les avocats et les juges sur l'augmentation de la durée des peines?

Mme Kane: On organise différentes activités. Le Conseil canadien de la magistrature offre des programmes d'éducation permanente aux juges. On attire souvent l'attention sur les modifications qui sont apportées au Code criminel, y compris celles concernant la conduite avec facultés affaiblies ou les peines. Il y a aussi des programmes d'éducation permanente à l'intention des membres du Barreau de chaque province. Les magistrats assistent souvent à ces cours. La conduite avec facultés affaiblies fait fréquemment l'objet d'ateliers d'une journée.

Chaque été, le Programme national de droit pénal organise des activités. Les sujets varient d'une année à l'autre. Une année, on étudie la preuve, une autre, la procédure criminelle et la troisième année, les questions liées à la Charte. Quand il est question de la preuve ou de la procédure criminelle, il y a toujours des ateliers sur la conduite avec facultés affaiblies. Il y a de nombreuses façons de communiquer ces informations aux avocats et aux juges qui se font un devoir de se tenir au courant des modifications apportées à la loi.

La présidente: Que pensez-vous de la lettre que nous avons reçue du bâtonnier du Québec? Le Barreau du Québec estime que l'objectif d'écarter les conducteurs dangereux ne sera pas nécessairement atteint par cette mesure plus répressive.

M. Pruden: Dans un discours prononcé au Sénat, le sénateur Christensen a parlé d'une cause étudiée par la Cour suprême du Canada plus tôt cette année. C'est la Cour d'appel du Manitoba qui a soumis la cause *R. c. Proulx*, pour laquelle la décision de la Cour suprême a été unanime. J'aimerais vous lire le paragraphe 129 de la décision, qui se trouve à la page 39 du jugement:

Je souligne que ces infractions étaient très graves et qu'elles ont causé un décès et des lésions corporelles graves. De plus, il est possible que la conduite dangereuse et la conduite avec facultés affaiblies soient des infractions à l'égard desquelles il est plus plausible que l'infliction de peines sévères ait un effet dissuasif général. Souvent, ces crimes sont commis par des citoyens qui respectent par ailleurs la loi, qui sont de bons travailleurs et qui ont un conjoint et des enfants. Il est possible de supposer qu'il s'agit là des personnes les plus susceptibles d'être dissuadées par la menace de peines sévères.

J'aimerais revenir sur une question dont on a parlé plus tôt aujourd'hui je pense. Il est très difficile d'isoler la loi de tous les autres facteurs existants et des mesures prises par les provinces,

undertaken by provinces, public and private organizations and police enforcement agencies. It is difficult to point to legislation as being the source of the progress that we have been seeing on impaired driving since 1981, when impaired driving charges peaked in Canada. In fact, after the 1985 amendments to the impaired driving provisions, the Department of Justice had the Traffic Injury Research Foundation undertake a piece of work just to see what impact those amendments had.

The Traffic Injury Research Foundation came back with the report that, while there had indeed been progress, it was impossible for them to isolate the 1985 amendments to the Criminal Code as being a cause for the change. They were unable to ascribe what part of the change had occurred as a result of those amendments.

The fact remains that there was progress. The amendments were made. There was a combination of countermeasures. One could perhaps say that in addition to the deterrent factor, there is also a denunciatory factor that accompanies the impaired driving provisions of the Criminal Code. We could say that raising the maximum penalty from 14 years to life imprisonment for impaired driving causing death has a denunciatory affect. It would be used where there is a worst-case scenario — worst offender, worst circumstances. It also signals to the court that, even for offences that are not worst-case scenario and that do not attract the maximum penalty, Parliament views the offence more seriously and with the same seriousness as manslaughter or criminal negligence causing death. In such a situation, the court may well be inclined to note that, in the past, before the amendment that raised the maximum penalty to life, it would have been inclined to impose a sentence that is slightly lighter than what it would be imposing now. That effect may well be seen.

The Chairman: Thank you.

Senator Christensen: I move that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-18.

The Chairman: Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall the title stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 1 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 2 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 3 carry?

Hon. Senators: Agreed.

les organismes publics et privés et les forces policières. Il est difficile de dire que c'est la loi qui a permis d'améliorer la situation de la conduite avec facultés affaiblies depuis 1981, année où les accusations liées à cette infraction ont été les plus nombreuses au Canada. En fait, après l'adoption de nouvelles dispositions sur la conduite avec facultés affaiblies en 1985, le ministère de la Justice a demandé à la Fondation de recherches sur les blessures de la route de produire un document pour vérifier l'impact de ces modifications.

La Fondation a indiqué dans son rapport que, malgré les progrès enregistrés, il lui était impossible de conclure qu'ils étaient attribuables uniquement aux modifications apportées au Code criminel en 1985. Elle était incapable d'évaluer dans quelle proportion la situation s'était améliorée à la suite des modifications apportées à la loi.

Il reste qu'il y a eu des progrès et que des modifications ont été apportées. Une série de mesures de prévention ont été prises. De plus, au facteur dissuasif s'ajoute le caractère exemplaire des dispositions du Code criminel sur la conduite avec facultés affaiblies. On pourrait dire qu'augmenter la peine d'emprisonnement d'un maximum de 14 ans à l'emprisonnement à perpétuité pour conduite avec facultés affaiblies causant la mort a un caractère exemplaire. C'est la peine qui serait infligée dans le pire des scénarios — un criminel très dangereux et des circonstances très graves. Cette mesure indique également au tribunal que, même si l'infraction n'a pas été commise dans le pire des scénarios et qu'elle ne donne pas lieu à la peine maximale, le Parlement la considère de façon plus sérieuse et la compare à un homicide involontaire ou à une négligence criminelle causant la mort. Dans ce cas, le tribunal pourrait bien faire observer qu'avant que la peine d'emprisonnement soit augmentée à l'emprisonnement à perpétuité, il aurait peut-être prévu une peine moins lourde que celle qu'il est sur le point d'infliger. Cela pourrait bien se produire.

La présidente: Merci.

Le sénateur Christensen: Je propose que le comité passe à l'étude article par article du projet de loi C-18.

La présidente: Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion?

Des voix: Oui.

La présidente: Adoptée.

Le titre est-il réservé?

Des voix: Oui.

La présidente: Adopté.

L'article 1 est-il adopté?

Des voix: Oui.

La présidente: Adopté.

L'article 2 est-il adopté?

Des voix: Oui.

La présidente: Adopté.

L'article 3 est-il adopté?

Des voix: Oui.

The Chairman: Carried.

Shall clause 4 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 5 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Are there any new clauses?

Hon. Senators: No.

The Chairman: Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall the bill carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall I report the bill to the Senate without amendment?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Honourable senators and witnesses, thank you. This meeting is now adjourned.

The committee adjourned.

La présidente: Adopté.

L'article 4 est-il adopté?

Des voix: Oui.

La présidente: Adopté.

L'article 5 est-il adopté?

Des voix: Oui.

La présidente: Adopté.

Y a-t-il d'autres articles?

Des voix: Non.

La présidente: Le titre est-il adopté?

Des voix: Oui.

La présidente: Adopté.

Le projet de loi est-il adopté?

Des voix: Oui.

La présidente: Adopté.

Dois-je faire rapport au Sénat du projet de loi sans amendements?

Des voix: Oui.

La présidente: Adopté.

Je remercie les honorables sénateurs et les témoins. Nous allons suspendre nos travaux.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Justice:

Catherine Kane, Acting Senior General Counsel, Criminal
Law Policy Section;

Hal Pruden, Legal Counsel, Criminal Law Policy Section.

From the Canadian Police Association:

David Griffin, Executive Officer.

From Mothers Against Drunk Driving Canada (MADD):

Carolyn Swinson, National President.

Du ministère de la Justice:

Catherine Kane, conseillère juridique principale par intérim,
Section de la politique en matière de droit pénal;

Hal Pruden, conseiller juridique, Section de la politique en
matière de droit pénal.

De l'Association canadienne des policiers:

David Griffin, agent exécutif.

De «Mothers Against Drunk Driving Canada (MADD)»:

Carolyn Swinson, présidente nationale.



Second Session
Thirty-sixth Parliament, 1999-2000

Deuxième session de la
trente-sixième législature, 1999-2000

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Wednesday, September 20, 2000
Thursday, September 21, 2000

Le mercredi 20 septembre 2000
Le jeudi 21 septembre 2000

Issue No. 20

Fascicule n° 20

First and second meetings on:
Bill C-16, An Act respecting
Canadian citizenship

Première et deuxième réunions concernant:
Le projet de loi C-16, Loi concernant
la citoyenneté canadienne

APPEARING:
The Honourable Elinor Caplan, P.C., M.P.,
Minister of Citizenship and Immigration

COMPARAÎT:
L'honorable Elinor Caplan, c.p., députée,
ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Gérald-A. Beaudoin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Joyal, P.C.
* Boudreau, P.C. (or Hays)	* Lynch-Staunton (or Kinsella)
Buchanan, P.C.	Maheu
Cools	Moore
Cordy	Nolin
Fraser	Pearson

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Poy substituted for that of the Honourable Senator Christensen (*September 13, 2000*).

The name of the Honourable Senator Christensen substituted for that of the Honourable Senator Fraser (*September 19, 2000*).

The name of the Honourable Senator Maheu substituted for that of the Honourable Senator Poy (*September 20, 2000*).

The name of the Honourable Senator Finestone substituted for that of the Honourable Senator Milne (*September 20, 2000*).

The name of the Honourable Senator Fraser substituted for that of the Honourable Senator Christensen (*September 21, 2000*).

The name of the Honourable Senator Cordy substituted for that of the Honourable Senator Finestone (*September 21, 2000*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérald-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Joyal, c.p.
* Boudreau, c.p. (ou Hays)	* Lynch-Staunton (ou Kinsella)
Buchanan, c.p.	Maheu
Cools	Moore
Cordy	Nolin
Fraser	Pearson

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Poy est substitué à celui de l'honorable sénateur Christensen (*le 13 septembre 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Christensen est substitué à celui de l'honorable sénateur Fraser (*le 19 septembre 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Maheu est substitué à celui de l'honorable sénateur Poy (*le 20 septembre 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Finestone est substitué à celui de l'honorable sénateur Milne (*le 20 septembre 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Fraser est substitué à celui de l'honorable sénateur Christensen (*le 21 septembre 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Cordy est substitué à celui de l'honorable sénateur Finestone (*le 21 septembre 2000*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Tuesday, June 27, 2000:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Finestone, P.C., seconded by the Honourable Senator Gauthier, for the second reading of Bill C-16, An Act respecting Canadian citizenship.

After debate.

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Finestone, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Gauthier, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 27 juin 2000:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Finestone, c.p., appuyée par l'honorable sénateur Gauthier, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-16, Loi concernant la citoyenneté canadienne.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Finestone, c.p., propose, appuyée par l'honorable sénateur Gauthier, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, September 20, 2000

(35)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 3:50 p.m. in Room 356-S, Centre Block, the Deputy Chair, the Honourable Gérald A. Beaudoin, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Buchanan, P.C., Christensen, Cools, Finestone, P.C., Joyal, P.C., Kinsella, Lynch-Staunton, Maheu, Moore, Nolin, and Pearson (13).

Other senators present: The Honourable Senators Grafstein, Prud'homme, P.C., and Taylor (3).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer, and from the Committees and Private Legislation Directorate: Jos  e Thérien, Legislative Clerk.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

APPEARING:

The Honourable Elinor Caplan, P.C., M.P., Minister of Citizenship and Immigration.

WITNESSES:

From the Department of Citizenship and Immigration:

Janice Cochrane, Deputy Minister;

Joan Atkinson, Assistant Deputy Minister, Policy and Program Development;

Norman Sabourin, Registrar of Canadian Citizenship;

Rosaline Frith, Director General, Integration.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 20, 2000, the committee began its examination of Bill C-16, An Act respecting Canadian citizenship.

The Honourable Senator Beaudoin made a statement.

It was moved by the Honourable Senator Pearson — That, any consideration of votes on any motions dealing with the disposition in committee of Bill C-16 be held no earlier than the completion of hearing all witnesses.

After debate, with leave, it was agreed that the motion be modified by inserting the word "scheduled" between the words "all" and "witnesses."

After further debate, on motion of the Honourable Senator Kinsella, consideration of the motion as amended was, with leave of the committee, postponed until later this meeting.

The Honourable Elinor Caplan, P.C., M.P., made a statement and, together with the other witnesses, answered questions.

At 6:55 p.m., the committee proceeded *in camera* to consider its future business.

The committee resumed consideration of the motion of the Honourable Senator Pearson, as amended.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 20 septembre 2000

(35)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 15 h 50, dans la pièce 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Gérald A. Beaudoin (*vice-président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Buchanan, c.p., Christensen, Cools, Finestone, c.p., Joyal, c.p., Kinsella, Lynch-Staunton, Maheu, Moore, Nolin et Pearson (13).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Grafstein, Prud'homme, c.p., et Taylor (3).

  galement présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young, attachée de recherche, et de la Direction des comités et de la législation privée: Josée Thérien, commis législatif.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

COMPARAÎT:

L'honorable Elinor Caplan, c.p., députée, ministre de la Citoyenn  t et de l'Immigration.

TÉMOINS:

Du ministère de la Citoyenn  t et de l'Immigration:

Janice Cochrane, sous-ministre;

Joan Atkinson, sous-ministre adjointe, Développement des politiques et programmes;

Norman Sabourin, greffier de la citoyenn  t canadienne;

Rosaline Frith, directrice générale, Intégration.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 20 juin 2000, le comité entame son examen du projet de loi C-16, Loi concernant la citoyenn  t canadienne.

L'honorable sénateur Beaudoin fait une déclaration.

L'honorable sénateur Pearson propose — Que, pendant les délibérations du comité sur le projet de loi C-16, l'étude des motions et les votes sur ces motions n'aient pas lieu tant que tous les témoins n'auront pas été entendus.

Après débat, il est convenu de modifier la motion en insérant les mots «prévus au calendrier» après les mots «tous les témoins».

Après débat, sur proposition de l'honorable sénateur Kinsella, l'examen de la motion, telle que modifiée est, avec la permission du comité, reporté à plus tard au cours de la séance.

L'honorable Elinor Caplan, c.p., députée, fait une déclaration et, avec les autres témoins, répond aux questions.

   18 h 55, le comité poursuit la séance à huis clos pour examiner ses travaux futurs.

Le comité reprend l'examen de la motion de l'honorable sénateur Pearson, telle que modifiée.

After further debate, the motion, as amended, was adopted.

At 6:58 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Après débat, la motion, telle que modifiée, est adoptée.

À 18 h 58, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Thursday, September 21, 2000

(36)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:51 a.m. in Room 257 East Block, the Deputy Chair, the Honourable Gérald A. Beaudoin, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Cools, Cordy, Fraser, Joyal, P.C., Maheu, Moore, Nolin, and Pearson (10).

Other senators present: The Honourable Senators Finestone, P.C., and Grafstein (2).

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer, and from the Committees and Private Legislation Directorate: Josée Thérien, Legislative Clerk.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Canadian Council of Refugees:

Janet Dench, Executive Director;

Nick Summers, Member of the National Council.

From the Inter-Church Committee for Refugees:

Tim Wichert, Board Member.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 20, 2000, the committee continued its examination of Bill C-16, An Act respecting Canadian citizenship.

The witnesses made statements and answered questions.

At 12:38 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, le jeudi 21 septembre 2000

(36)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 51, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Gérald A. Beaudoin (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Cools, Cordy, Fraser, Joyal, c.p., Maheu, Moore, Nolin et Pearson (10).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Finestone, c.p. et Grafstein (2).

Également présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young, attachée de recherche; et de la Direction des comités et de la législation privée, Josée Thérien, commis législatif.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du Conseil canadien pour les réfugiés:

Janet Dench, directrice générale;

Nick Summers, membre du conseil national.

Du Comité inter-églises pour les réfugiés:

Tim Wichert, membre du conseil d'administration.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 20 juin 2000, le comité procède à l'étude du projet de loi C-16, Loi concernant la citoyenneté canadienne.

Les témoins font une déclaration et répondent aux questions.

À 12 h 38, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Till Heyde

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, September 20, 2000

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-16, respecting Canadian Citizenship, met this day at 3:50 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Gérald-A. Beaudoin (*Deputy Chairman*) in the Chair.

[English]

The Deputy Chairman: Honourable senators, since Senator Milne, the Chair of the committee, is absent, I have been invited to chair this meeting in her place.

We will sit this week and next week. She will be returning the week after.

[Translation]

Honourable Senators, we are here today to begin our consideration of Bill C-16, an Act respecting Canadian citizenship.

[English]

We have with us today the Honourable Elinor Caplan, Minister of Citizenship and Immigration. Before the minister begins, I should like to advise members that Bill C-16 will be our major focus both this week and next week, at the very least. To help members of the committee and other interested senators plan their schedules, I would like to advise you that the committee will definitely be meeting next week on this bill. Details as to the meeting dates, times and witnesses will follow in light of the Senate schedule.

Second, I should note that there has been a great deal of interest in this bill. As such, we have had a large number of requests from organizations, which we shall make reasonable attempts to accommodate.

To help us in this task, I propose that this committee formally agree to postpone any motions and votes dealing with the disposition of the bill until after we have heard from all witnesses. We have used this practice with great success in the past to ensure that senators know that while witnesses are scheduled we will not suddenly make a decision to amend the bill or to report it back to the Senate.

Therefore, is some honourable senator willing to move such a motion?

Senator Pearson: I move:

That any consideration or votes on any motions dealing with the disposition in committee of Bill C-16 be held no earlier than the completion of hearing all witnesses.

Senator Cools: Why is the reason for doing this? The vote can only take place at the end.

The Deputy Chairman: No. We will —

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 20 septembre 2000

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-16, Loi concernant la citoyenneté canadienne, se réunit aujourd'hui, à 15 h 50, pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Gérald-A. Beaudoin (*vice-président*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

Le vice-président: Honorables sénateurs, étant donné que la présidente du comité, le sénateur Milne, est absente, j'ai été invité à présider cette réunion à sa place.

Nous siégerons cette semaine et la semaine prochaine. Elle sera de retour la semaine suivante.

[Français]

Honorables sénateurs, nous sommes aujourd'hui réunis pour commencer l'étude du projet de loi C-16, Loi concernant la citoyenneté canadienne.

[Traduction]

Nous recevons aujourd'hui l'honorable Elinor Caplan, ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration. Avant de lui donner la parole, je tiens à signaler aux membres du comité que, au moins pour cette semaine et la semaine prochaine, nous nous intéresserons surtout au projet de loi C-16. Pour aider les membres et les autres sénateurs intéressés à organiser leur horaire, je précise que le comité se réunira certainement la semaine prochaine pour traiter de ce projet de loi. Les détails quant à l'horaire des réunions et à l'identité des témoins seront précisés en fonction du calendrier du Sénat.

Deuxièmement, je signale que le projet de loi suscite un très grand intérêt. Par conséquent, de nombreux organismes nous ont demandé de comparaître, et nous tenterons, dans les limites du raisonnable, de satisfaire à leurs demandes.

À cette fin, je propose que le comité accepte officiellement de ne recevoir aucune motion et de ne tenir aucun vote sur le projet de loi tant que nous n'aurons pas entendu tous les témoins. Il s'agit d'une méthode que nous avons utilisée avec grand succès dans le passé pour que les sénateurs sachent que, lorsque la comparution de témoins est prévue, nous ne prendrons pas soudain la décision de modifier un projet de loi ou d'en faire rapport au Sénat.

Y a-t-il donc un honorable sénateur qui soit prêt à présenter cette motion?

Le sénateur Pearson: Je propose:

Que, pendant les délibérations du comité sur le projet de loi C-16, l'étude des motions et les votes sur ces motions n'aient pas lieu tant que tous les témoins n'auront pas été entendus.

Le sénateur Cools: Pourquoi fait-on cela? Le vote ne peut avoir lieu qu'à la fin.

Le vice-président: Non. Nous allons...

Senator Cools: My question is this: When is the end? How do we make that decision?

The Deputy Chairman: The end is when all the witnesses have been heard, after which there will be clause-by-clause study of the bill. We will then deal with the question of possible amendments.

Senator Cools: The important decision is how long we will be hearing witnesses. How many witnesses are we prepared to hear? The other important question, then, is how long we will spend on the bill.

The Deputy Chairman: We already have the schedule of all witnesses. We will be hearing them over the course of the next two weeks.

Senator Grafstein: The words in the motion are “all witnesses.” What does “all” mean? I assume it means “all scheduled witnesses.” Therefore, if the honourable senator would allow us to amend her motion to say “all scheduled witnesses,” I think there would be some finality to it.

The Deputy Chairman: Is that agreed, Senator Pearson?

Senator Pearson: That is fine.

The Deputy Chairman: I will then repeat it in French. However, now I am looking for the amendment to your motion.

Senator Pearson: I move that the motion be amended to include the words “all scheduled witnesses.”

[Translation]

In French, it is indicated:

That any consideration or votes on any motions dealing with the disposition of Bill C-16 be held as earlier than the completion of hearing all witnesses.

[English]

The Deputy Chairman: Senators have a list of all the witnesses who are to appear.

Senator Cools: Suppose that some wish to hear from other witnesses. Why are we doing this? It seems very odd. It seems to me that the better way to proceed is, perhaps, to hear the minister, after which the committee could decide how long it wants to study the bill and consider the names of any additional witnesses the committee wants to call.

The Deputy Chairman: In answer to your inquiry, senator, we used such a measure when we were dealing with the gun control bill. We have also used the measure often since then. This is something that has been adopted by the steering committee.

Senator Cools: Perhaps we should think about why we have been doing it and hold off for a while. As I said before, we have very precious time with the minister. We are all eager to hear her. I think we should proceed and hear the minister.

The Deputy Chairman: If time is precious, then it is time to pass this motion.

Le sénateur Cools: Ma question est la suivante: quand aura lieu la fin? Comment prendrons-nous cette décision?

Le vice-président: La fin survient lorsque tous les témoins ont été entendus. Après cela, il y aura une étude du projet de loi article par article. Ensuite, nous traiterons de la question des amendements éventuels.

Le sénateur Cools: La décision importante, c’est celle de savoir pendant combien de temps nous entendrons des témoins. Combien de témoins sommes-nous prêts à recevoir? Ensuite, l’autre question importante, c’est de savoir combien de temps nous consacrerons au projet de loi.

Le vice-président: Nous avons déjà la calendrier de comparution de tous les témoins. Nous allons les entendre au cours des deux semaines à venir.

Le sénateur Grafstein: Dans la motion, on dit «tous les témoins.» Qu’entend-on par «tous»? Je suppose que l’on veut dire «tous les témoins prévus». Par conséquent, si l’honorable sénateur nous permet de modifier sa motion en disant «tous les témoins prévus au calendrier», je crois que les limites seraient mieux établies.

Le vice-président: Êtes-vous d’accord, sénateur Pearson?

Le sénateur Pearson: Très bien.

Le vice-président: Je répète donc cela en français. Toutefois, je cherche maintenant la modification apportée à votre motion.

Le sénateur Pearson: Je propose que la motion soit modifiée par l’inclusion des mots «tous les témoins prévus au calendrier».

[Français]

En français, il est mentionné:

Que tout examen ou vote de toute motion traitant du règlement du projet de loi C-16 par le comité n’ait pas lieu avant qu’aient été entendus tous les témoins prévus à la liste.

[Traduction]

Le vice-président: Les sénateurs ont la liste de tous les témoins qui doivent comparaître.

Le sénateur Cools: Supposons que l’on veuille entendre d’autres témoins. Pourquoi faisons-nous cela? Je trouve cela très bizarre. Il me semble qu’il vaudrait mieux, tout d’abord, entendre la ministre. Ensuite, le comité pourrait décider de la durée de l’étude du projet de loi et envisager éventuellement d’ajouter des témoins à ceux que le comité prévoit convoquer.

Le vice-président: Sénateur, nous nous sommes servis d’une mesure semblable lorsque nous traitons du projet de loi sur le contrôle des armes à feu. Nous nous en sommes également servis à plusieurs reprises depuis. C’est une mesure qui a été adoptée par le comité directeur.

Le sénateur Cools: Nous devrions peut-être nous demander pourquoi nous avons fait cela et temporiser un peu. Comme je l’ai déjà dit, nous avons un temps très précieux que la ministre nous accorde. Nous avons tous hâte de l’entendre. Je pense que nous devrions passer d’abord au témoignage de la ministre.

Le vice-président: Si le temps est si précieux, il serait peut-être temps d’adopter cette motion.

Senator Cools: No. We should debate it, then. There is absolutely no reason in the world for us to be rushing this. I would like to speak to it. I am sure colleagues would like to speak to it. I do not understand it at all.

The Deputy Chairman: In my opinion, it is purely procedural.

Senator Cools: I do not think it is procedural.

The Deputy Chairman: I think we should hear the minister. If you want to come back on this question after, then we will come back to it.

Senator Cools: I think we should come back to it.

The Deputy Chairman: Is it adopted?

Senator Cools: No. It is not adopted.

Senator Kinsella: I move that we table the motion.

The Deputy Chairman: Madam minister, welcome. Please proceed.

[Translation]

The Honourable Elinor Caplan, P.C., Member of Parliament, Minister of Citizenship and Immigration: Honourable senators, I am very happy to appear before the Senate committee as it considers the bill regarding Canadian citizenship.

[English]

I know that you are clear on the purpose of the bill and that you are aware of the improvements that it will make to our citizenship process. Thus I will not take too much time in my opening remarks. However, I will probably be longer than you would like me to be. Having said that, I would like to get to your questions as quickly as possible.

At one level this bill is like most that come before you. It is framework legislation that sets out the principles and the procedures relevant to the subject matter, which here, of course, means that it establishes the ground rules according to which people may become citizens of Canada.

At its essence, however, this bill is about far more than these simple mechanics. Bill C-16 is more fundamentally about value. It is about the value that Canadians attach to their citizenship. It is about the value that Canadians expect their fellow citizens to honour and uphold. It is about our commitments to tolerance, to diversity and to taking responsibility for self and for others.

Bill C-16 is about the values we want to see conveyed in our citizenship processes. These values can be seen firsthand at a citizenship ceremony. I have been to many such Canadian ceremonies over the course of the past year, and I can tell you that there is no part of my job that I find more rewarding. At such ceremonies, one sees dozens, often hundreds, of people from all

Le sénateur Cools: Non. Nous devrions alors en débattre. Il n'existe absolument aucune raison de précipiter les choses ainsi. Je voudrais délibérer de cette motion. Je suis sûr que d'autres collègues aimeraient dire leurs opinions. Je ne comprends pas cela du tout.

Le vice-président: Selon moi, il s'agit d'une pure question de procédure.

Le sénateur Cools: Je ne trouve pas qu'il s'agit d'une simple question de procédure.

Le président suppléant: Je crois que nous devrions écouter la ministre. Si vous voulez que nous revenions à cette question ultérieurement, nous le ferons.

Le sénateur Cools: Je crois que nous devrions y revenir plus tard.

Le vice-président: La motion est-elle adoptée?

Le sénateur Cools: Non. Elle n'est pas adoptée.

Le sénateur Kinsella: Je propose que l'étude de la motion soit reportée.

Le vice-président: Madame la ministre, nous vous souhaitons la bienvenue. À vous la parole.

[Français]

L'honorable Elinor Caplan, c.p., députée, ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration: Honorables sénateurs, je suis heureuse de me présenter devant ce comité du Sénat chargé d'examiner le projet de loi concernant la citoyenneté au Canada.

[Traduction]

Je sais que vous comprenez parfaitement l'objet de ce projet de loi. Vous êtes au courant des améliorations qu'il apporte à nos procédures touchant les questions de citoyenneté. Aussi, je serai brève en ce qui concerne ces observations préliminaires. Toutefois, je prendrai probablement plus de temps que vous ne le souhaiteriez. Cela étant dit, j'aimerais en arriver le plus rapidement possible à vos questions.

Sous un certain angle, ce projet de loi n'est pas différent des autres qui vous sont soumis. Il s'agit d'un cadre législatif général qui prévoit les principes et les procédures touchant les questions pertinentes à la citoyenneté. Ainsi, il prévoit les règles générales en vertu desquelles une personne peut devenir un citoyen du Canada.

Au fond, toutefois, ce projet de loi est beaucoup plus qu'un ensemble de règles administratives. Le projet de loi C-16 exprime essentiellement un ensemble de valeurs. Il témoigne de la valeur qu'accordent les Canadiens à leur citoyenneté. Il parle des valeurs que les Canadiens estiment partager et respecter par tous leurs concitoyens. Il confirme nos engagements à l'égard de la tolérance de la diversité et des responsabilités à assumer, pour nous-mêmes et pour les autres.

Le projet de loi C-16 véhicule les valeurs que nous désirons voir transmettre par nos procédures administratives relatives à la citoyenneté. Ces valeurs, vous pouvez en constater l'existence lorsque vous assistez à une cérémonie de citoyenneté canadienne. Après avoir participé à de nombreuses cérémonies au cours de l'année, je peux affirmer qu'aucune autre de mes fonctions ne

parts of the world, people of all ages and backgrounds, people who have come to Canada at different times, for different reasons, all in pursuit of so many old dreams and so many new opportunities. That is what they all share. Indeed, what unites them in that ceremony and from that day forward is that they are joining our Canadian family. That is true of all of them regardless of their differences.

The ceremony is truly a moment of pride, not just for our new citizens and their families and friends, but for all Canada. It is a momentous occasion, often a magical moment, of great significance to the lives of individuals and their families but also to the future of our country.

Bill C-16 reflects that sense of pride and celebration. It will serve to strengthen both the value and the integrity of Canadian citizenship.

Many basic principles have not changed from the old act to the bill that is before this committee. For example, birth in Canada will still mean Canadian citizenship, as will birth to a Canadian parent in another country. We will still expect prospective citizens to know about their new home and to know at least one of our two official languages.

The current law has been on the books unchanged since 1977, almost 25 years now. Much has happened here since 1977. We have learned a lot through our experience with the existing legislation, and much has changed in today's legal and judicial environment. Bill C-16 will bring us up to speed with these changes. Consider, for example, one aspect of our experience with the existing law. Along the way, many people have pointed out that the current residency requirement has been variably interpreted and has given rise to inconsistent treatment. Some people have actually acquired their citizenship with just a few days of residence here. Others have been rejected with anything less than a full three years. This is not consistent or fair. It is not in keeping with Canadian values.

Bill C-16 will establish clearly and firmly that 1,095 days of physical presence in Canada will be required to obtain citizenship. Another important aspect of our experience with the current law has been the impact of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. Our courts and our Human Rights Commission have made a series of rulings in recent years that provide us with a guide for certain changes. Bill C-16 contains these changes. A good example concerns our treatment of children adopted in other countries by Canadians.

Presently, if you adopt a child in another country, that child must come to Canada as a permanent resident under the Immigration Act. The courts have encouraged us to enable such children to come here as citizens. I agree they should, and

m'apporte autant de satisfaction. On y voit des dizaines, souvent des centaines, de personnes des quatre coins du monde, des personnes de tous âges et de toutes les origines culturelles, des personnes qui sont venues au Canada à différents moments, pour différentes raisons, poursuivant de vieux rêves et cherchant de nouvelles possibilités. Ce que ces personnes ont en commun, ce qui les unies dans ces cérémonies et qui les unira à l'avenir, c'est qu'elles se joignent toutes à la grande famille canadienne. Et cela est vrai, peu importe leurs différences.

Cette cérémonie constitue vraiment un moment de fierté, non seulement pour nos nouveaux citoyens et les membres de leurs familles, mais aussi pour l'ensemble du Canada. Il s'agit d'un événement marquant dans la vie de ces personnes et de leurs familles, mais aussi d'une grande signification pour l'avenir de notre pays.

Le projet de loi C-16 se veut le reflet de ce sentiment de fierté et de ce moment de célébration. Il rendra encore plus précieuse la citoyenneté canadienne tout en protégeant sa valeur.

Par ailleurs, bon nombre de principes fondamentaux de l'ancienne loi demeurent inchangés. Par exemple, un enfant qui naîtra au Canada ou à l'étranger d'un père ou d'une mère ayant la citoyenneté sera encore canadien. Nous continuerons également d'exiger que les immigrants qui demandent la citoyenneté connaissent le Canada et au moins l'une de ses deux langues officielles.

Il faut toutefois préciser que la loi actuelle est en vigueur depuis 1977, soit depuis près de 25 ans. Beaucoup de choses se sont produites depuis 1977. Notre expérience de l'application de la loi actuelle nous a servi et le contexte juridique a beaucoup évolué. Le projet de loi C-16 tient compte de tous ces changements. Examinons, par exemple, une des leçons tirées de l'application de la loi actuelle. Au cours des années, de nombreuses personnes ont fait observer que la période de résidence exigée est interprétée de façons différentes et que cette interprétation donne lieu à un traitement inéquitable. Certaines personnes ont pu ainsi obtenir la citoyenneté en ne passant que quelques jours au Canada, alors que d'autres ont vu leur demande rejetée parce qu'elles avaient résidé au pays tout juste un peu moins de trois ans complets. Il y a là incohérence et manque d'équité. Cela n'est pas conforme aux valeurs canadiennes.

C'est pourquoi le projet de loi C-16 établit clairement et fermement qu'il faut accumuler 1 095 jours de présence effective au Canada pour acquérir la citoyenneté. Une autre leçon tirée de l'application de la présente loi concerne l'incidence de la Charte canadienne des droits et libertés. Au cours des dernières années, nos tribunaux et la Commission canadienne des droits de la personne ont rendu de nombreux jugements concernant la loi actuelle et ils ont formulé des observations et des avis relatifs aux changements souhaitables. Le projet de loi apporte ces changements. Les modifications que nous proposons pour les enfants adoptés par des Canadiens dans d'autres pays en sont un bon exemple.

À l'heure actuelle, les enfants adoptés par les Canadiens dans d'autres pays doivent entrer au Canada en qualité de résidents permanents aux termes de la Loi sur l'immigration. Les tribunaux nous ont recommandé de laisser ces enfants venir au Canada en

Bill C-16 will help to see that they do. Of course, adoption is a matter of provincial jurisdiction, and we are working very closely with the provinces to see that this change is implemented smoothly and in compliance with the laws of all the relevant provincial jurisdictions.

Beyond these changes, Bill C-16 commits us to more efficient and effective public administration of our citizenship processes. This government has taken a long, hard look at its operations across the board in an effort to eliminate needless paperwork and unnecessary procedures. We have discovered that roughly 80 per cent of citizenship cases are clear-cut. This means that for well over 100,000 cases in a typical year, residence in Canada is not a problem and knowledge of Canada and of one of our official languages is not a problem. Approximately 80 per cent of our applicants are people who have worked hard, respected our laws and prepared themselves to be Canadian citizens. For this reason, Bill C-16 replaces the current evaluation procedure with one that is both streamlined and based upon an objective assessment.

Of course, not all cases are straightforward. It is to be expected that people will often disagree with decisions that are rendered, and clearly not all decisions are perfect. This makes it important to have a clear and simple appeal process. Bill C-16 both responds to concerns that have been expressed with the current process and respects the rights of all applicants to due process.

I would like to proceed in a moment to respond to your questions, Mr. Chairman, but before I do please let me point out once again that there are many elements of the current law that Bill C-16 rightly leaves unchanged.

One such element is the process that applies to revocation of citizenship. Here, Bill C-16 maintains the same legal process that has been in place for over 20 years. This is a fair process. It guarantees due process to those facing potential revocation of citizenship while ensuring that such a serious measure will not turn solely on a point of law. In the final instance, the decision remains with the cabinet, which will maintain the authority to weigh humanitarian and compassionate considerations as well as all points of law.

This procedure remains, appropriately, in accordance with the principle of responsible government, which in itself is the basis of our parliamentary tradition, as cabinet remains responsible to the people of Canada through Parliament.

Clearly, the decision to take away citizenship must never be taken lightly. However, if we are to continue welcoming newcomers to Canada in even greater numbers we must be able to deal with those who obtain their citizenship fraudulently, those who would never have been granted citizenship in the first place if they had been honest about who they really are.

qualité de citoyens. Je suis d'accord avec eux. Et le projet de loi C-16 l'autorisera. Bien entendu, l'adoption est un domaine de compétence provinciale. Nous collaborons étroitement avec les provinces pour que la mise en place de ce changement se fasse sans heurts et en conformité avec les lois pertinentes de toutes les administrations concernées.

En plus de ces changements, le projet de loi C-16 aura pour effet de rendre plus efficace et plus efficiente l'administration publique de nos procédés en matière de citoyenneté. Le gouvernement a examiné attentivement son fonctionnement, dans tous les domaines, dans le but d'éliminer la paperasse et les procédures inutiles. Nous avons ainsi découvert qu'environ 80 p. 100 des cas de citoyenneté sont clairs et nets. Cela veut dire que pour plus de 100 000 personnes, au cours d'une année normale, la période de résidence au Canada ne pose aucun problème. La connaissance du Canada et de l'une des deux langues officielles ne pose pas de problème non plus. Environ 80 p. 100 des demandeurs sont des gens qui ont travaillé fort, qui ont respecté nos lois et qui sont préparés à devenir des citoyens. Pour cette raison, le projet de loi C-16 remplace le système d'évaluation actuel par un nouveau système, plus simple et fondé sur des critères objectifs.

Mais les cas ne sont pas tous faciles à régler. Il arrivera souvent que certaines personnes soient en désaccord avec les décisions prises. Cela se comprend, toutes les décisions ne peuvent être parfaites. C'est pourquoi il importe d'avoir un processus d'appel simple et clair. Le projet de loi C-16 répond aux préoccupations soulevées au sujet du processus actuel tout en respectant le droit de tous les demandeurs à l'application régulière de la loi.

Je répondrai volontiers à vos questions dans quelques instants, monsieur le président, mais je voudrais d'abord souligner encore une fois que de nombreux points de la loi actuelle demeurent inchangés dans le projet de loi C-16.

Un de ces éléments concerne le processus de révocation de la citoyenneté. Le projet de loi C-16 maintient le processus juridique qui est en place depuis plus de 20 ans. C'est un processus équitable qui garantit un recours aux personnes dont la citoyenneté pourrait être révoquée, tout en veillant à ce qu'une mesure aussi sévère ne s'appuie pas uniquement sur une question de droit. La décision en matière de révocation incombera, en dernier lieu, au Cabinet, qui détient l'autorité pour examiner les considérations humanitaires de même que toutes les questions de droit.

Comme il se doit, ce procédé est conforme au principe de gouvernement responsable sur lequel s'appuie notre tradition parlementaire, le Cabinet étant redevable envers la population canadienne, par l'entremise du Parlement.

Il est clair que la décision de révoquer la citoyenneté ne doit jamais être prise à la légère. Mais si le Canada veut continuer d'accueillir des nouveaux arrivants, en plus grand nombre même, nous devons nous doter de moyens de régler les cas de ceux qui acquièrent la citoyenneté de manière frauduleuse, de ceux à qui la citoyenneté n'aurait jamais été attribuée s'ils n'avaient pas caché leur identité réelle.

Revocation procedures must apply to those who were never, in fact, eligible or entitled to Canadian citizenship in the first place. Above all, this means criminals, terrorists and those implicated in war crimes or crimes against humanity.

Let me conclude my remarks by underlining that Bill C-16 is fundamentally about values. I am often struck, particularly when I am travelling internationally, to see that many people are quite surprised to learn that Canadian citizenship dates back to just 1947. They are often surprised to know that in the vast majority of cases, citizenship follows quickly upon immigration to Canada and successful integration into Canadian society. In pursuing these issues, most gradually come to understand that such access to Canadian citizenship has been a vital part of the building of this country. They understand that our traditional openness to newcomers and our desire to welcome those who share our values is a fundamental importance to who we are as Canadians.

This is nowhere more evident than in our citizenship ceremonies. There we see that citizenship is about so much more than documents and procedures. It is where people are welcomed into Canada, their new home. It is where Canada embraces our new citizens and a vision for our common future.

Colleagues, I believe that Canadian citizenship is one of the main reasons our country is so admired around the world, and I believe that Bill C-16 will only strengthen its value and the sense of pride and belonging that it represents. I urge you to grant this bill swift passage and I now welcome your questions.

The Deputy Chairman: Thank you, Madam Minister. Could you tell us who is accompanying you today?

Ms Caplan: Certainly. My deputy minister is Janice Cochrane. My assistant deputy minister with responsibility for policy is Joan Atkinson. Rosalind Frith is the director general of integration. Normand Sabourin is the registrar of citizenship. I am pleased with the team that is here with me, and we are prepared to answer any questions you have.

Senator Kinsella: Madam Minister, if I am correct, I believe this is the third time in our history that Parliament has before it a comprehensive bill dealing with Canadian citizenship.

Ms Caplan: I believe it was 1947 and 1977, and this bill has been under consideration in different iterations and form for quite some time.

Senator Kinsella: I am interested in the government's policy principles. In 1947, as I understand the history of Canadian citizenship, the government of the day was responding to Canada's need to have its own Citizenship Act, and that was the

Les procédures de révocation doivent viser les personnes qui, au départ, n'étaient pas admissibles ou n'avaient pas droit à la citoyenneté canadienne. Je pense surtout aux criminels, aux terroristes et aux auteurs de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité.

Permettez-moi de conclure en rappelant que, fondamentalement, le projet de loi C-16 concerne des valeurs. Durant mes voyages, notamment à l'étranger, je suis toujours impressionnée de voir que les gens sont surpris d'apprendre que la citoyenneté canadienne ne remonte qu'à 1947. Ils sont étonnés d'apprendre que, dans la majorité des cas, les immigrants acquièrent la citoyenneté relativement rapidement après leur arrivée au Canada et s'intègrent facilement dans la société canadienne. En examinant ces questions de plus près, la plupart des gens en viennent graduellement à comprendre que cet accès rapide à la citoyenneté a grandement contribué à l'édification de notre pays. Ils comprennent que notre ouverture traditionnelle à l'égard des nouveaux arrivants et notre désir d'accueillir ceux qui partagent nos valeurs font partie intégrante de notre définition comme peuple.

Et cela n'est nulle part plus évident que dans nos cérémonies de citoyenneté. Ces cérémonies illustrent bien que la citoyenneté signifie beaucoup plus qu'un simple papier officiel et des procédures. Aux cérémonies, les personnes sont accueillies au Canada, leur nouvelle patrie. Et le Canada, accueillant ses nouveaux citoyens, jette la base d'un avenir commun.

Chers collègues, je crois que la citoyenneté canadienne est l'une des raisons pour lesquelles le Canada suscite l'admiration du monde entier, et je suis convaincue que, grâce au projet de loi C-16, la citoyenneté canadienne sera encore plus précieuse et que la fierté et le sentiment d'appartenance qu'elle entraîne en seront accrues. Je vous incite donc fortement à adopter ce projet de loi rapidement.

Le vice-président: Merci, madame la ministre. Pourriez-vous nous dire qui sont les personnes qui vous accompagnent aujourd'hui?

Mme Caplan: Certainement. Ma sous-ministre est Janice Cochrane. Ma sous-ministre adjointe qui est responsable des politiques est Joan Atkinson. Rosalind Frith est la directrice générale de l'intégration. Normand Sabourin est le greffier de la citoyenneté. Je suis contente de l'équipe qui m'accompagne aujourd'hui, et nous sommes prêts à répondre aux questions que vous voudriez poser.

Le sénateur Kinsella: Si je ne m'abuse, madame la ministre, je crois qu'il s'agit de la troisième fois dans notre histoire que le Parlement est saisi d'un projet de loi d'envergure sur la citoyenneté canadienne.

Mme Caplan: Je crois que c'était 1947 et 1977, et le projet de loi dont vous êtes saisi est le dernier en ligne d'une série de versions différentes qui sont à l'étude depuis déjà un certain temps.

Le sénateur Kinsella: Je m'intéresse aux principes qui guident l'action gouvernementale. Si je comprends bien l'histoire de la citoyenneté canadienne, en 1947, le gouvernement de l'époque cherchait à répondre au besoin qu'avait le Canada d'avoir sa

thrust. At that time, the need was to respond to issues of naturalization. In 1977, in that first major revision of the Canadian Citizenship Act, if I recall it correctly, there was a recognition that citizenship really speaks to everyone in Canada, but unfortunately the 1977 act, which is the law of the land today, is more about citizenship acquisition or naturalization. I think honourable senators would be interested in finding out why this bill has not got out of that mould and why the government has brought forward a bill that deals with naturalization needs.

The content of the bill we need; there is no question about that. My concern is that we here we are in a new century, the country 133 years of age, and we still do not have a Canadian Citizenship Act that speaks to Canada's 31 million citizens. I wonder, in terms of government policy, what your thinking was. Why has the government not gone down the road of a bill that speaks to everyone in Canada? Instead, the proposed legislation continues with the naturalization element.

Ms Caplan: In fact, I think the bill does speak to all Canadians.

The difficulty that we have had until now, frankly, has been with the mechanism for how we do that. The commissioners will not need to perform the administrative function, which is quasi-judicial now. The role envisioned for the new commissioners will free them up so that they are available to be ambassadors to the community and to the schools, to talk about the rights and the responsibilities of Canadian citizenship and to promote citizenship in a way that I agree we have not done to a great degree. I believe that the new role of the citizenship commissioners as envisioned in this proposed legislation will give us the opportunity to see the promotion of Canadian citizenship begin.

The reasons for the changes to the legislation are apparent. Those reasons include inconsistent rulings from the courts, the decisions of human rights commissions, the fact that the 1977 legislation was pre-Canadian Charter, and the knowledge that the high volume of applications requires modernizing of systems and procedures. A number of specific issues that are dealt with in this bill significantly update the legislation for the new millennium, if you will.

Senator Kinsella: Focusing then on what you have said in terms of rights of citizenship and the rights that flow from citizenship, were you surprised when you became minister to discover that only three of the rights found in our Canadian Charter of Rights and Freedoms are predicated on and tied to Canadian citizenship?

Ms Caplan: The right to vote, the right to consular services, the right to not be removed from Canada.

propre Loi sur la citoyenneté; c'était là l'objet essentiel de la loi. À l'époque, il fallait répondre aux questions qui se posaient relativement à la naturalisation. En 1977, quand on a entrepris cette première réforme en profondeur de la Loi canadienne sur la citoyenneté, si je me souviens bien, on avait voulu reconnaître la pertinence de la citoyenneté pour tous ceux qui vivent au Canada, mais malheureusement cette loi de 1977, qui a toujours cours aujourd'hui, s'intéresse davantage à l'acquisition de la citoyenneté ou à la naturalisation. Je crois que les honorables sénateurs aimeraient savoir pourquoi le gouvernement n'a pas changé d'optique en présentant le projet de loi à l'étude et pourquoi nous nous retrouvons encore une fois avec un projet de loi axé sur la naturalisation.

Il ne fait aucun doute que nous avons besoin de ce qui se trouve dans ce projet de loi. Ce qui m'inquiète toutefois, c'est que nous sommes maintenant entrés dans un nouveau siècle, que notre pays a maintenant 133 ans et que nous n'avons toujours pas de Loi sur la citoyenneté qui s'adresse aux 31 millions de Canadiens. Je me demande quel est le raisonnement qui explique cette politique gouvernementale. Pourquoi le gouvernement n'a-t-il pas opté pour un projet de loi qui s'adresse à tous ceux qui vivent au Canada? Il a plutôt opté pour le projet de loi dont nous sommes saisis qui maintient l'optique de la naturalisation.

Mme Caplan: Je crois que le projet de loi s'adresse bel et bien à tous les Canadiens.

À vrai dire, le problème que nous avons eu jusqu'à maintenant tient au mécanisme prévu à cette fin. Les commissaires n'auront pas à exercer la fonction administrative, qui, à l'heure actuelle, est quasi judiciaire. Le rôle que les nouveaux commissaires seront appelés à jouer leur donnera le temps de se faire les ambassadeurs de la citoyenneté auprès des collectivités et des écoles, d'aller parler des droits et obligations qu'entraîne la citoyenneté canadienne et de faire la promotion de la citoyenneté de façon plus active, chose que nous n'avons pas beaucoup fait jusqu'à maintenant, j'en conviens. J'estime que le nouveau rôle qui est dévolu aux commissaires à la citoyenneté aux termes de la nouvelle loi nous permettra justement de nous engager dans la voie de la promotion de la citoyenneté canadienne.

Les raisons qui militent en faveur d'une modification de la loi sont évidentes. Il y a, entre autres, les décisions contradictoires des tribunaux, les décisions des commissions des droits de la personne, le fait que la loi de 1977 est antérieure à l'adoption de la Charte canadienne et le fait que le grand nombre de demandes exige la modernisation de nos systèmes et procédures. Le projet de loi vise à régler un certain nombre de problèmes particuliers qui se posent et, partant, moderniser la loi en vue des besoins du nouveau millénaire, si vous voulez.

Le sénateur Kinsella: Si vous me permettez de revenir à ce que vous disiez au sujet du droit à la citoyenneté et des droits découlant de la citoyenneté, avez-vous été surprise d'apprendre, quand vous êtes devenue ministre, que trois seulement des droits qui sont garantis par notre Charte canadienne des droits et libertés sont associés à la qualité de citoyen canadien?

Mme Caplan: Le droit de vote, le droit aux services consulaires et le droit de ne pas être expulsé du Canada.

Senator Kinsella: Yes. In terms of government policy, is it or is it not your concern to have the Canadian Citizenship Act provide a little more concrete richness expressed in law as to the rights and responsibilities of Canadian citizens?

Ms Caplan: It is important for us to do it anyway. I do not think codifying things in law make them happen. In the role of the citizenship commissioner, the opportunity to discuss and promote citizenship is what is important. We celebrate Citizenship Week once a year, in October, and we are preparing all kinds of celebrations to raise awareness and consciousness. Your objectives will be enhanced if this bill passes and we can use the talents of the new commissioners. We are also using new technology. If you care to check our new Citzine Web site, you will discover a number of things we are trying to do to promote citizenship.

Senator Kinsella: It is a good site, one that I can recommend to others.

Ms Caplan: I agree.

Senator Kinsella: On page 23 of the bill, clause 44, dealing with the delegation of the minister's powers, there is a limitation placed upon those who could act as registrar of Canadian citizenship. You say that only a citizen may act as registrar of Canadian citizenship. Do you believe that that provision is Charter-proof when section 15 says that all are equal and all have the equality of the benefit of the law without discrimination?

Ms Caplan: The question that I asked my officials was whether this bill had been reviewed by the Department of Justice and whether in their view it meets the obligations of the Charter. The answer that they gave me was "yes."

Senator Kinsella: Did you ask them specifically about clause 44(3)?

Ms Caplan: I did not inquire clause by clause. I asked them if the bill had been reviewed by the Department of Justice and if in the opinion of the Department of Justice this bill met the Charter obligations. The answer was affirmative.

Senator Kinsella: My final comment, Mr. Chairman, is a general one and concerns the public policy objective. What was the public policy objective in terms of this bill, as we now read it, effectively limiting the right of appeal of a decision of the minister where one loses one's citizenship — in other words, limiting that appeal to an administrative appeal as opposed to an appeal on a substantive issue?

Le sénateur Kinsella: Exactement. Du point de vue de la politique gouvernementale, êtes-vous d'avis que la Loi canadienne sur la citoyenneté devrait préciser un peu plus sur le plan juridique ce que sont les droits et responsabilités des citoyens canadiens?

Mme Caplan: Quoi que dise la loi, il est important d'agir sur ce front. Je ne pense pas que la codification dans la loi soit le moyen d'obtenir des résultats à ce chapitre. La dimension importante du rôle des commissaires à la citoyenneté sera la discussion et la promotion de la citoyenneté. Nous célébrons chaque année pendant une semaine en octobre la Semaine de la citoyenneté, et nous préparons à cette fin une foule d'activités destinées à éduquer et à sensibiliser la population. Vous avez de meilleures chances d'obtenir ce que vous voulez si le projet de loi est adopté et que nous pouvons mettre à profit les talents des nouveaux commissaires. Nous faisons également appel aux nouvelles technologies. Si vous vous donnez la peine de visiter notre nouveau site Web Citzine, vous y trouverez une description de divers moyens que nous mettons en oeuvre pour faire la promotion de la citoyenneté.

Le sénateur Kinsella: C'est un bon site, que je n'hésite pas à recommander à d'autres.

Mme Caplan: Je suis d'accord avec vous.

Le sénateur Kinsella: L'article 44, à la page 23 du projet de loi, où il est question de la délégation des pouvoirs du ministre, impose une condition à l'accession au poste de greffier de la citoyenneté canadienne. On y précise que seule une personne ayant qualité de citoyen est habilitée à occuper les fonctions de greffier de la citoyenneté canadienne. Pensez-vous que cette disposition résisterait à un examen au regard de la Charte, étant donné que l'article 15 de la Charte dispose que la loi s'applique également à tous et que tous ont droit aux mêmes bénéfices de la loi indépendamment de toute discrimination?

Mme Caplan: J'ai justement demandé à mes collaborateurs si le projet de loi avait été étudié par le ministère de la Justice et si, de l'avis du ministère, il respectait les obligations de la Charte. On m'a répondu que «oui».

Le sénateur Kinsella: Les avez-vous interrogés plus particulièrement au sujet du paragraphe 44(3)?

Mme Caplan: Je n'ai pas demandé des assurances pour chaque article. Je leur ai simplement demandé si le projet de loi avait été étudié par le ministère de la Justice et si, de l'avis du ministère, il respecterait les obligations en vertu de la Charte. La réponse a été affirmative.

Le sénateur Kinsella: J'ai une dernière observation de nature générale, monsieur le président, qui concerne l'objectif en matière d'intérêt public. Quel est l'objectif en matière d'intérêt public qu'on visait avec ce projet de loi, sous sa forme actuelle, en limitant dans la pratique le droit d'en appeler d'une décision du ministre retirant à quelqu'un la citoyenneté, autrement dit, limitant la procédure d'appel à une procédure administrative et excluant de ce fait les questions de fond comme motif d'appel?

Ms Caplan: As I understand it, all decisions in this bill are subject to judicial review and the judicial review provisions can be taken all the way to the Supreme Court.

Senator Kinsella: There is a question of policy to which only a minister can respond. It is the policy objective that you are seeking to make available to Canadians, or those who would have proceedings under this act, that they would have full access to the judicial review in both matters of substance and matters of form.

Ms Caplan: Judicial review is the norm. It is the means of review of all ministerial decisions.

The Deputy Chairman: For the purposes of the record, at least three sections of the Charter refer directly to citizenship: section 3 is the right to vote; section 6 relates to mobility rights; and section 23 relates to minority language educational rights. There are at least three in the Charter directly.

Senator Andreychuk: Thank you for attending here today to try to explain some of these clauses, because many of them have been fundamentally troubling to me from a policy point of view. I should like to start with the point wherein you say that the proposed new Citizenship Act is about the values of citizenship. I am wondering what values the bill conveys. What values of Canadian citizenship do you see being conveyed? How can these commissioners reflect what are the Canadian values? How do you address the criticism that the commissioners will be appointees of the government and not subject to a selection process that is more at arm's length that would be more desirable? Some appointments will go through a public service kind of process and some will be, I think, more of a political appointment. How do you ensure that all of our values, when we struggle with what we mean to be a Canadian, will be put forward?

Ms Caplan: I will start with the last point on the qualifications for appointment. That is dealt with on page 16, which is clause 31(6), which says:

To be eligible for appointment as, and to serve as, a Citizenship Commissioner, a person must be a citizen, have demonstrated an understanding of the values of good citizenship and be recognized for their valuable civic contribution.

We are in the process now of developing a mechanism to ensure that those obligations are fulfilled in a way that the new ambassadors, the citizenship commissioners, will begin their duties with the same kind of sense of pride and accomplishment in the community as the existing citizenship court judges.

Senator Andreychuk: Will that be by regulation or by policy guideline?

Ms Caplan: By policy, but it will be clear and transparent as to what the process is and how people can apply.

On the second part of your question, there are a number of values that I think are both reflected and inherent in the bill. Again, I would refer you to clause 33 on page 17, where it talks

Mme Caplan: À ma connaissance, toutes les décisions prévues dans ce projet de loi peuvent faire l'objet d'un contrôle judiciaire et toutes les décisions judiciaires sont susceptibles d'appel jusqu'à la Cour suprême.

Le sénateur Kinsella: Il y a une question d'intérêt public à laquelle seul un ministre peut répondre. Il s'agit de l'objectif que vous voulez proposer aux Canadiens ou à ceux qui vont en justice en invoquant cette loi, et qui doivent pouvoir obtenir un contrôle judiciaire aussi bien sur le fond que sur la forme.

Mme Caplan: La norme, c'est le contrôle judiciaire. Ce contrôle porte sur toutes les décisions ministérielles.

Le vice-président: Pour le compte rendu, je signale que trois articles de la Charte concernent directement la citoyenneté: l'article 3 concerne le droit de vote, l'article 6, le droit à la mobilité et l'article 23, les droits linguistiques et la scolarisation. Il y a donc au moins trois articles à ce sujet dans la Charte même.

Le sénateur Andreychuk: Je vous remercie d'être venue aujourd'hui nous expliquer certains articles, car bon nombre d'entre eux m'ont semblé très inquiétants du point de vue de l'intérêt public. Je voudrais commencer par votre affirmation selon laquelle la nouvelle Loi sur la citoyenneté porte sur les valeurs de la citoyenneté. Je m'interroge sur les valeurs véhiculées par ce projet de loi. Quelles sont ces valeurs concernant la citoyenneté canadienne? Comment les commissaires peuvent-ils traduire fidèlement les valeurs canadiennes? Que répondez-vous à ceux qui dénoncent le fait que les commissaires vont être nommés par le gouvernement, et non pas par un processus de sélection indépendant qui serait plus souhaitable? Certaines nominations seront faites en vertu d'une procédure semblable à celle de la fonction publique et d'autres seront, à mon avis, des nominations politiques. Avez-vous veillé à ce nos valeurs, c'est-à-dire ce que nous chérissons en tant que Canadiens, seront respectées?

Mme Caplan: Je vais commencer par le dernier élément qui concerne les titres de compétence exigés. C'est ce qu'on trouve à la page 16, au paragraphe 31(6), qui est le suivant:

Les commissaires doivent être citoyens, être sensibles aux valeurs qui animent la citoyenneté et être reconnus pour avoir apporté une contribution civique importante.

Nous sommes en train de mettre au point un mécanisme qui garantira le respect de ces obligations de façon que les nouveaux ambassadeurs, c'est-à-dire les commissaires à la citoyenneté, commencent à s'acquitter de leurs fonctions avec le même souci de fierté et d'engagement dans la communauté que les actuels juges de la Cour de la citoyenneté.

Le sénateur Andreychuk: Est-ce que cela va se faire par voie de règlement ou par voie de ligne directrice?

Mme Caplan: Par voie de ligne directrice, mais on y indiquera de façon claire et transparente la procédure à suivre et les exigences imposées au candidat.

Sur la deuxième partie de votre question, il y a, à mon avis, un certain nombre de valeurs qui apparaissent de façon intrinsèque dans le projet de loi. Je vous renvoie à l'article 33, page 17, où il

about the purpose and procedures for the ceremony. It is to promote a strong sense of civic pride, including respect for the law, for the exercise of the right to vote, for the participation of citizens in public affairs, for a sense of mutual respect and understanding between Canadians. As well, there is the requirement of a physical presence in Canada three years out of six, or 1,095 days. We are saying that we want people to have an attachment to Canada.

By requiring a knowledge test, we are saying we want them to know about their country. Similarly, with the oath of citizenship, it is both an oath to Canada and acknowledgement of our place in the British Commonwealth.

Senator Andreychuk: The part that gives me concern is that until we see what this policy may be —

Ms Caplan: To which policy do you refer, senator?

Senator Andreychuk: I mean what these values will be translated into in concrete terms. Perhaps the way that I would talk about these values would be very different from other people in this room. Our values very much respect our part of history, experience, et cetera. Will we find out that these values will be translated somewhat differently in one part of the country as opposed to another, or from one group of Canadians to another?

Ms Caplan: That is why the clause I read in the bill is an important one. It gives guidance to the commissioners about what should be included in these citizenship ceremonies. That clause also gives guidance to the commissioners for when they go to into the communities or into the schools to talk about citizenship.

We have concerns about people having an attachment to Canada, which is why physical presence replaces the old residency rule, which has been interpreted so widely by the courts. We are continuing a knowledge test and permitting people to take the test with the aid of interpreters. This recognizes that it is often difficult to answer certain questions in a second language. Even though one can speak the language well enough to pass a language test, one can have the assistance of an interpreter to help with an understanding of the country.

We have a guide for children. Perhaps Ms Frith could tell us about how and where we actually promote the values.

Ms Rosaline Frith, Director General, Integration, Department of Citizenship and Immigration: All senators will be receiving shortly a letter from the minister on Citizenship Week. To that letter, we have attached a guide that was prepared for school children across Canada. We have already had almost 12,000 requests for the guide. It talks about how we all belong. It talks about the values that are intrinsic to being Canadian and to be welcoming to new Canadians. Those are examples of the kinds of messages that we are trying to put across through the commissioners and directly in the schools.

Ms Caplan: One of the things that impresses me — and I say it at most of the citizenship ceremonies that I attend — is the slogan for this year's Citizenship Week. I hope it will permanently remain in the lexicon and language around citizenship. The slogan

est question des objectifs de la cérémonie. Il s'agit de promouvoir le sens civique, notamment le respect de la loi, l'exercice du droit de vote, la participation aux affaires de la collectivité et la compréhension respectueuse entre Canadiens. Par ailleurs, il faut avoir été physiquement présent au Canada pendant trois années sur six, soit pendant 1 095 jours. Nous affirmons que les candidats à la citoyenneté doivent avoir un lien réel avec le Canada.

En exigeant un test de connaissance, nous affirmons que nous voulons qu'ils connaissent leur pays. De plus, le serment de citoyenneté est un serment envers le Canada et une reconnaissance de notre place au sein du Commonwealth britannique.

Le sénateur Andreychuk: Ce qui m'inquiète, c'est que tant qu'on ne connaîtra pas cette politique...

Mme Caplan: De quelle politique parlez-vous, sénateur?

Le sénateur Andreychuk: Je veux dire que ces valeurs vont se traduire en termes concrets. La façon dont je pourrais en parler moi-même risque d'être bien différente de ce que les autres peuvent en dire. Nos valeurs sont tout à fait tributaires de nos antécédents, de notre expérience, et cetera. Ne va-t-on pas constater que les valeurs diffèrent d'une région à l'autre du pays, ou d'un groupe de Canadiens à un autre?

Mme Caplan: C'est pourquoi l'article que j'ai lu est si important. Il renseigne les commissaires sur ce que doivent comprendre les cérémonies de la citoyenneté et sur ce qu'on attend d'eux lorsqu'ils vont parler de citoyenneté auprès d'une communauté ou dans une école.

Nous tenons à ce que les candidats à la citoyenneté aient un lien avec le Canada, et c'est pourquoi l'ancienne règle de résidence, qui avait donné lieu à des interprétations judiciaires disparates, a été remplacée par l'exigence de la présence physique. Nous avons maintenu un test de connaissance, auquel les candidats sont autorisés à se présenter avec l'aide d'un interprète. On reconnaît ainsi qu'il est souvent difficile de répondre à certaines questions dans une langue seconde. Quelqu'un qui parle assez bien pour réussir le test linguistique peut néanmoins demander l'assistance d'un interprète, de façon à mieux comprendre le pays.

Nous avons aussi un guide pour les enfants. Mme Frith pourrait peut-être nous parler de la façon dont nous défendons les valeurs de la citoyenneté.

Mme Rosaline Frith, directrice générale, Intégration, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration: Tous les sénateurs vont prochainement recevoir une lettre de la ministre à propos de la Semaine de la citoyenneté. Nous avons joint à cette lettre un guide destiné aux enfants d'âge scolaire du Canada. Nous avons déjà reçu près de 12 000 demandes concernant ce guide. Il y est question de notre sentiment d'appartenance, des valeurs intrinsèques auxquelles on adhère quand on est Canadien et de la façon dont il faut accueillir les nouveaux Canadiens. Voilà le genre de message que nous essayons de diffuser directement dans les écoles et par l'intermédiaire des commissaires.

Mme Caplan: Ce qui m'impressionne — et je le dis très souvent quand j'assiste à une cérémonie de la citoyenneté — c'est le slogan de la Semaine de la citoyenneté de cette année. J'espère qu'il restera de façon définitive dans le vocabulaire de la

is "Bienvenue chez vous." The message to these people is "Canada is your home. We are welcoming you to your home."

The messages are about social cohesion and about living together in a diverse and tolerant society. That is the history of Canada. We know there are some who would fan the flames of intolerance; however, our messages about citizenship are about respect, living together, celebrating diversity, respecting our differences and being able to have a heated debate in an appropriate way in a civil society. For me, that is what this bill embodies.

Senator Andreychuk: I wondered why the values were not more appropriately put into a preamble, for example, or in some other way that would help me to understand what values are being talked about. I have no difficulty with the values you are talking about, minister. Attachment to the country and the rule of law are obvious ones. The definition of "values" is judgment-laden. That is what troubles me about this bill. I have really no idea who will be disseminating what, where. I would be more comfortable if that were in the bill.

Ms Caplan: The answer to that is that the department, through Ms Frith's branch, which has responsibility for integration, is responsible for developing all of the tools that will be made available to the commissioners. They are publicly available. They are on the Web site. They are circulated to members of Parliament, senators and the public. They are open to scrutiny and criticism. I am proud to say that I think that they are excellent and well-received. However, I will not suggest for a minute that there are not ideas that we would welcome, which that is why they are broadly circulated.

We are always searching for those common values. I do not think anyone would attempt to codify them. This legislation contains all of the right messages about what those values are.

Senator Andreychuk: There is a clause in the bill that says that cabinet will have the right to strip someone of his or her citizenship in the public interest.

Ms Caplan: No, that is not right. It says that the cabinet can deny citizenship, in the public interest. There is a difference.

Senator Andreychuk: Why was that clause deemed necessary? There are certainly the traditional clauses, covering anyone who has committed extreme criminal offences, treasonous activity, terrorism, crimes against humanity, or any similar crimes that may have been perpetrated. Why was it deemed necessary to have this clause? Who are we trying to target?

Ms Caplan: This was an exceptional provision put in to deal with those exceptional cases where we would not want to be required to grant citizenship to someone such as, for example, a hate monger, someone who we would not be proud to call Canadian. In such a case, cabinet would stand accountable for deciding that even though the person had met the residency requirements, spoke both official languages fluently and passed every knowledge test about Canada it would nevertheless be in the

citoyenneté. C'est «Bienvenue chez vous.» Le message qu'on adresse à tous ces gens, c'est «Le Canada, c'est chez vous. Nous vous souhaitons la bienvenue chez vous.»

Il y a aussi des messages sur la cohésion sociale et la cohabitation dans une société cosmopolite et tolérante. C'est toute l'histoire du Canada. Nous savons que certains sont prêts à attiser les flammes de l'intolérance; cependant, nos messages entourant la citoyenneté parlent de respect, de cohabitation, de célébration de la diversité, du respect de la différence et de la possibilité, dans une société civile, de participer à un débat animé sans outrepasser certaines règles. Pour moi, voilà ce que l'on retrouve dans ce projet de loi.

Le sénateur Andreychuk: Je me demande pourquoi on n'a pas jugé plus opportun de faire figurer ces valeurs dans un préambule, par exemple, ou sous une autre forme qui aurait permis de mieux les faire comprendre. Les valeurs dont vous parlez, madame la ministre, ne me posent aucun problème. L'attachement au pays et la primauté du droit sont des valeurs évidentes. Mais la notion de valeurs est très subjective. C'est pourquoi ce projet de loi me pose un problème. Qui va parler de quoi et où? Je n'en ai aucune idée. J'aurais préféré que tout cela figure dans le projet de loi.

Mme Caplan: Je vous répondrais que c'est le ministère, par l'intermédiaire de la direction générale de Mme Frith, qui est chargé de l'intégration et de la préparation de tous les outils qui seront mis à la disposition des commissaires. C'est du domaine public, cela figure sur notre site Web. Les documents ont été distribués aux parlementaires et dans le public. Chacun peut les étudier et les critiquer. Je suis fière de dire qu'à mon avis, ils sont excellents et qu'ils ont été bien accueillis. Cependant, je m'empresse de dire que toutes les idées sont les bienvenues, et c'est pour cela que les documents ont été largement diffusés.

Nous sommes toujours à la recherche de ces valeurs communes. Mais je ne pense pas qu'il soit possible de les codifier. Le projet de loi contient tous les messages pertinents concernant l'essence de ces valeurs.

Le sénateur Andreychuk: D'après un article, le Cabinet aura le droit de dépouiller une personne de sa citoyenneté dans l'intérêt public.

Mme Caplan: Non, ce n'est pas exact. Selon cet article, le Cabinet peut refuser la citoyenneté dans l'intérêt public, ce qui est différent.

Le sénateur Andreychuk: Pourquoi a-t-on jugé cette disposition nécessaire? Il doit bien y avoir les dispositions habituelles applicables à ceux qui ont commis des crimes graves, crimes de trahison, de terrorisme, crimes contre l'humanité ou crimes semblables. Pourquoi a-t-on éprouvé le besoin de rajouter cet article? Qui essaie-t-on de viser ainsi?

Mme Caplan: C'est une disposition exceptionnelle applicable dans des cas exceptionnels, lorsqu'on ne veut pas être tenu d'accorder la citoyenneté à quelqu'un qui fait de la propagande haineuse ou à quelqu'un qu'on ne serait pas fier d'avoir comme concitoyen. Dans un tel cas, même si le candidat répond aux exigences de résidence, parle couramment les deux langues officielles et a réussi tous les tests de connaissance concernant le Canada, le Cabinet est tenu de décider s'il n'y a pas lieu, dans

public interest to say about this person that he or she would not bring pride to Canada. It would be in the public interest for cabinet to deny citizenship to the person. The government would then stand accountable for that decision.

Senator Andreychuk: In terms of such a decision, then, none of the other tests would apply. It would be a decision made in cabinet, in most cases with cabinet secrecy. How would a person defend himself or herself against such comments? I understand that there will be a report by the department. However, the actual decisions will not be transparent. In today's society, should accusations of that type not go through some objective test like a hearing process where there would be some scrutiny and accountability? Why was it necessary to add this provision? To what case can you point where this would apply?

Ms Caplan: I would not want to point to any specific, individual case. That would not be appropriate. What I can tell you is that these decisions would not be taken lightly. In my view, they would not be taken without the kind of scrutiny to which you refer, senator. There are provisions in this legislation for an individual to be informed, to have the opportunity to make written presentations to the minister, and to appeal to the cabinet, in writing of course, since it would be a cabinet decision. The cabinet would then stand accountable for the decision not to grant citizenship in the public interest to someone who would bring dishonour to Canada. If it were judged that cabinet had inappropriately done that, then I am sure it would be an issue in the House of Commons. That is why decisions made by the executive council are subject to that kind of scrutiny daily in Question Period.

Senator Maheu: Welcome, Madam Minister. I should like to just touch on the Quebec issue, specifically clause 8 of the bill. Has Quebec raised any specific issues in connection with international adoptions vis-à-vis Bill C-16? If so, what measures have you taken to resolve them?

Ms Caplan: I mentioned this in my opening statement. As you know, adoption falls under provincial jurisdiction. Therefore, the policy intent of bringing children to Canada as citizens or having them become citizens as quickly as possible relies on provincial participation. The rules for adoption procedures in Quebec are different because they have a different civil code from other provinces in Canada. We are working with the Province of Quebec to facilitate the entry of these children on a special ministerial permit in order that their adoptions can be finalized and their citizenships can be granted as quickly as possible. For the children to come into Canada as citizens when the adoption is being completed in Quebec would require a change to the civil code in Quebec, which is an option open to the Government of Quebec.

Senator Maheu: I gather that a number of concerns have been raised in connection with the requirement that the minister be satisfied that an adoption is in the best interests of the child, and those six words are being repeated. What steps would be taken to guarantee that the best interests of the child are always paramount?

l'intérêt public, de lui dire qu'il n'apporterait aucune fierté au Canada. Dans l'intérêt public, le Cabinet peut lui refuser la citoyenneté, auquel cas le gouvernement doit rendre compte de sa décision.

Le sénateur Andreychuk: Dans un tel cas, aucun des autres critères ne s'applique. La décision sera prise au Cabinet, la plupart du temps en secret. Le candidat peut-il se défendre? Il me semble que le ministère doit produire un rapport. Pourtant, les décisions ne seront pas transparentes. Aujourd'hui, dans notre société, de telles accusations ne devraient-elles pas être soumises à un critère objectif sous forme par exemple d'une audience, où il faut s'expliquer et se justifier? Pourquoi a-t-on jugé nécessaire d'ajouter cette disposition? Pouvez-vous donner un exemple concret de situation où elle s'applique?

Mme Caplan: Je ne veux pas évoquer de cas personnel. Ce serait inopportun. Je peux cependant vous dire que ces décisions ne seront pas prises à la légère. À mon avis, elles ne seront pas prises sans appliquer le genre de critère dont vous parlez, sénateur. Il est prévu dans la loi que la personne concernée doit être avisée, qu'elle doit pouvoir intervenir par écrit auprès du ministre et interjeter appel par écrit, évidemment, auprès du Cabinet, puisqu'il s'agit d'une décision du Cabinet. Celui-ci devra rendre compte de sa décision de ne pas accorder la citoyenneté dans l'intérêt public à quelqu'un qui risquerait de déshonorer le Canada. Si l'on estime que le Cabinet a mal agi, je suis certaine qu'il en sera question à la Chambre des communes. C'est pourquoi les décisions prises par le conseil exécutif font quotidiennement l'objet de ce genre de contrôle à la période des questions.

Le sénateur Maheu: Soyez la bienvenue, madame la ministre. J'aimerais parler de la question du Québec, en particulier de l'article 8 du projet de loi. Le Québec a-t-il évoqué des questions particulières concernant les adoptions internationales dans le contexte du projet de loi C-16? Dans l'affirmative, quelles mesures avez-vous prises pour y répondre?

Mme Caplan: J'en ai parlé dans mon exposé. Comme vous le savez, l'adoption relève de la compétence provinciale. Par conséquent, l'octroi de la citoyenneté aux enfants qui arrivent au Canada et qui doivent devenir citoyens canadiens aussi vite que possible dépend de la participation des provinces. Les formalités de l'adoption sont différentes au Québec, qui applique un code civil différent des lois en vigueur dans les provinces du Canada. Nous travaillons avec la province de Québec pour faciliter l'arrivée de ces enfants grâce à un permis ministériel spécial, afin que l'adoption soit réalisée et la citoyenneté octroyée dans les plus brefs délais. Pour que les enfants arrivent au Canada avec la citoyenneté lorsque l'adoption est réalisée au Québec, il faudrait modifier le Code civil du Québec, mais c'est au gouvernement du Québec d'en décider.

Le sénateur Maheu: Je suppose que l'exigence voulant que le ministre soit convaincu que l'adoption est conforme aux intérêts supérieurs de l'enfant a suscité certaines critiques; on insiste beaucoup sur cette formule. Qu'est-ce qui garantit que c'est toujours l'intérêt supérieur de l'enfant qui prime?

Ms Caplan: We believed that it was very important to put that into the legislation since we are signatories of The Hague convention. We wanted to be very clear that decisions about entry into Canada as citizens were based on the best interests of the child. However, we recognize that adoption is a provincial jurisdiction and that the procedures of the provinces will prevail.

Senator Maheu: How would the commissioners determine the best interests of the child? Who would make that decision and how would it be justified?

Ms Caplan: Provinces make decisions every day about whether an adoption is bona fide and whether it will be approved. They do home studies. There are concerns about conformity with international laws and there are some challenges there. Currently the child comes in as a landed immigrant and there is a requirement for a medical examination. Under this legislation, the requirement for the medical will remain but it will be for information purposes only in order that the adoptive parents will have all the information they need about the health status of the child.

Those are the sorts of steps that we have taken to ensure that we live up to our international obligations under the Convention for the Rights of the Child while at the same time working with the provinces to facilitate entry once they have approved the adoption or, in the case of Quebec, finalized the adoption so that the children can be Canadian citizens when they enter or as soon thereafter as possible.

Senator Maheu: So the final citizenship decision would remain with you?

Ms Caplan: Of course.

Senator Grafstein: This is a fascinating and important definition of Canadianism. I am not sure how far we can take this.

I want to deal with two small issues now. I intend to deal with the question of appeals and revocation after we have heard from the other witnesses, so I will not take your time with that; however, it is of interest to me to examine that issue carefully. Perhaps after we hear the witnesses on that we can come back to you in response. I want to reserve my examination on that.

There are two small principles here that bedevil me. I am not sure I understand the rationale for them. First, the definition of citizenship is rather circular. It says that a citizen is entitled to all the rights, duties and obligations of a citizen. I will not deal with that.

Ms Caplan: That is where the senator's clarification is very helpful because there are certain rights of citizenship guaranteed in the Charter.

Senator Grafstein: I will come to those in a moment, but the definition seems to be somewhat circular. I do not quarrel with that for the moment, provided that we can cross-reference that with other acts for some assistance.

Mme Caplan: Nous avons jugé très important de le stipuler dans la loi, car nous avons signé la convention de La Haye. Nous avons tenu à préciser que les décisions concernant la citoyenneté des enfants qui arrivent au Canada sont fondées sur l'intérêt supérieur des enfants. Nous reconnaissons cependant que l'adoption relève de la compétence provinciale et que les formalités imposées par les provinces doivent prévaloir.

Le sénateur Maheu: Comment les commissaires déterminent-ils l'intérêt supérieur de l'enfant? Qui prend la décision et celle-ci est-elle motivée?

Mme Caplan: Les provinces prennent quotidiennement des décisions sur le bien-fondé des adoptions, qu'elles décident ou non d'approuver. Elles font enquête elles-mêmes. Elles se préoccupent du respect des lois internationales, qui posent des défis. Actuellement, l'enfant arrive avec le statut d'immigrant reçu et doit être examiné par un médecin. Dans la nouvelle loi, l'examen médical reste obligatoire mais il ne vise qu'à informer les parents adoptifs qui auront ainsi tous les renseignements nécessaires sur l'état de santé de l'enfant.

Voilà les mesures que nous avons prises pour nous conformer à nos obligations internationales découlant de la Convention sur les droits de l'enfant, tout en collaborant avec les provinces afin de faciliter l'arrivée des enfants une fois que leur adoption a été approuvée — ou finalisée dans le cas du Québec — de façon que les enfants aient la citoyenneté canadienne lorsqu'ils arrivent, ou qu'ils l'obtiennent le plus tôt possible.

Le sénateur Maheu: C'est donc à vous qu'appartient la décision ultime sur la citoyenneté?

Mme Caplan: Évidemment.

Le sénateur Grafstein: Voilà une définition fascinante et importante de la canadienneté. Je ne sais pas quelles en sont les limites.

Je voudrais maintenant aborder deux petits points. Je voudrais parler des appels et de la révocation une fois que nous aurons entendu les autres témoins, de façon à ne pas vous imposer cela; cependant, je m'intéresse à la question et j'ai l'intention de l'étudier soigneusement. Une fois que nous aurons entendu les témoins, nous pourrions y revenir et vous permettre d'y répondre. Je réserve donc mon tour.

Il y a par ailleurs deux principes secondaires qui me tarabustent. Je ne suis pas certain de bien en comprendre le fondement. Tout d'abord, la définition de la citoyenneté tourne en rond. On dit qu'un citoyen a tous les droits, devoirs et obligations d'un citoyen. Je ne sais pas quoi en faire.

Mme Caplan: C'est pour cela que les précisions apportées par le sénateur sont très utiles, car la Charte garantit certains droits de citoyenneté.

Le sénateur Grafstein: J'y reviendrai tout à l'heure, mais il me semble que la définition tourne en rond. Je n'en ferai pas une affaire, pourvu que l'on puisse faire référence à d'autres lois pour s'y retrouver.

Clause 6(1)(c) reads:

(c) has an adequate knowledge of one of the official languages...

I understand that the minister can, on compassionate grounds, waive that requirement. I personally know of many families that came to this country, the parents in which did not have adequate knowledge of either of the two official languages but spoke as many as five other languages. One parent or the other may have gained some knowledge of an official language, although I would not say "adequate knowledge."

Why are we, at this stage, having established this as a high architectonic of Canadian citizenship, raising the bar?

Ms Caplan: I do not think we are raising the bar. Currently the policy is that there is no requirement for a language test for anyone over the age of 60, and that will remain the policy.

Senator Grafstein: Is that here?

Ms Caplan: That is at the minister's discretion.

Senator Grafstein: We are talking about the statute.

Ms Caplan: The statute is unchanged from the existing statute on language. There is currently a language test administered by the judges. It is up to the Citizenship Court judge to determine whether there is adequacy of language.

Senator Grafstein: Where is that in the bill? I see clause 6(1)(c). Where is the legal description of the exercise of that discretion, other than waiving it on compassionate grounds?

Ms Caplan: Clause 6(2) reads as follows:

If the Minister believes that there are compassionate grounds for doing so, the Minister may waive

(a) in the case of any person, the requirements of paragraph (1)(c) or (d);

(b) in the case of a minor the requirement —

Senator Grafstein: I have that. That is not my point. My point is this: Why is that a discretionary issue as opposed to a question of law? In other words, why are we establishing first a question of law and then an exemption based on the minister's compassionate grounds? The minister could be flooded with these applications. Why are we doing this? Is there some policy behind this that we want to make this a principle with an exception as opposed to a principle?

I can think of many dozens of families from the Russian community, the Ukrainian community, the Jewish community, the Chinese community, and particularly the Italian community, that do not have an adequate knowledge of either official language but are great Canadian citizens. Madam Minister, you know them too.

Voici l'alinéa 6(1)c):

(c) a une connaissance suffisante de l'une des langues officielles du Canada [...].

Je sais que le ministre peut écarter cette exigence pour des raisons d'ordre humanitaire. Je connais personnellement un bon nombre de familles qui sont arrivées dans ce pays et dont les parents n'avaient pas une connaissance suffisante d'une des deux langues officielles, alors qu'ils parlaient cinq autres langues par ailleurs. L'un des parents a pu par la suite apprendre une langue officielle, même s'il n'en a pas «une connaissance suffisante».

Pourquoi est-ce qu'on remonte maintenant la barre, après en avoir fait l'une des règles fondamentales de l'obtention de la citoyenneté canadienne?

Mme Caplan: Je ne pense pas que nous ayons haussé la barre. La politique actuelle n'impose aucun test linguistique aux personnes de plus de 60 ans et elle va rester en vigueur.

Le sénateur Grafstein: Est-ce prévu dans la loi?

Mme Caplan: C'est à la discrétion du ministre.

Le sénateur Grafstein: Nous parlons ici de la loi.

Mme Caplan: Dans la nouvelle loi, il n'y a aucun changement concernant les exigences linguistiques. Actuellement, les juges appliquent un test linguistique. C'est au juge de la Cour de la citoyenneté de décider si le candidat a une connaissance suffisante d'une langue officielle.

Le sénateur Grafstein: Où est-ce que cela se trouve dans le projet de loi? J'ai l'alinéa 6(1)c) sous les yeux. Où donne-t-on des détails sur l'exercice légal de ce pouvoir, si ce n'est que l'on parle d'une dispense pour des raisons d'ordre humanitaire?

Mme Caplan: Le paragraphe 6(2) précise:

Pour des raisons d'ordre humanitaire, le ministre a le pouvoir discrétionnaire de dispenser le demandeur:

a) dans tous les cas, des conditions prévues aux alinéas (1)c) ou d);

b) dans le cas d'un mineur, des conditions [...].

Le sénateur Grafstein: Oui, j'ai déjà cela sous les yeux. Ce n'est pas ce que je veux dire. Ce que je veux dire, c'est ceci: pourquoi en fait-on l'objet d'un «pouvoir discrétionnaire», plutôt que d'inscrire cela tout simplement dans la loi? Autrement dit, pourquoi établit-on d'abord un régime général sur le plan de la loi, pour passer ensuite à l'exception où le ministre a un pouvoir discrétionnaire? Il se pourrait que celui-ci se trouve inondé de demandes de ce type. Je ne comprends pas. Est-ce une question de politique: veut-on d'abord établir un principe général, et ensuite une exception qui permet d'y déroger?

Moi je peux penser à des tas de familles d'origine russe, ukrainienne ou juive, ou même chinoise et italienne, pour lesquelles on ne peut pas parler d'une connaissance «suffisante» de l'une ou l'autre des langues officielles du Canada, mais qui sont d'excellents citoyens de ce pays. Madame la ministre, vous en connaissez également.

Ms Caplan: The reason I distinguished between the ability to use an interpreter for the knowledge test and the language test is exactly that. The requirement for the language test is a very basic knowledge of one of the two official languages. In fact, under the official languages criteria, it says "demonstrates competence in basic communications in a language such that a person can take part in a short, informal conversation." As I say, it is very basic. The requirement is to ensure that they can vote and participate in those activities in which a citizen is entitled to participate.

As for the knowledge test, I think it is important that, as we do today, we permit people to have an interpreter because that is not a basic discussion about the knowledge of Canada. So there is a differentiation and a different expectation, and therefore I think the numbers of requests will be relatively few.

The other thing I would point out is that today those decisions are made by Citizenship Court judges, and the negative decisions of Citizenship Court judges are appealable to the Federal Court. By having a basic requirement that is administrative, where there is an ability to appeal to the minister, which discretion could be given to someone to be able to do that review fairly quickly, I think we will see very few problems with that clause.

Senator Grafstein: It would be helpful if there is any statistical data to support the need for subclause (c). It would be helpful if there is any statistical data to indicate that this is a substantive problem. It would help us to have a database upon which to examine that particular bar and the consequences. It might be helpful for us to have that.

Ms Caplan: I think it is important that we recognize that we do want an incentive to encourage newcomers to be able to participate in society, and that if they are going to be a citizen, we want them to be able to vote and to be able to learn one of our two official languages so that they can participate in those things that citizens have a right to participate in, but, again, at a very basic level. When it comes to that ability, the intention is that it will be basic, informal communication skills.

Senator Grafstein: Madam Minister, the statistics would be helpful but I do not want to prolong this debate. You know that in Toronto there is a serious problem with respect to funding for second-language or first-language education for those who are immigrants. We know those budgets are under tremendous pressure and that, while we may be able to afford an opportunity in principle, if there is no economic support for people to exercise their right to get that language training it might be in effect a nullity.

Ms Caplan: Maybe I could clarify that, because I think there is some misunderstanding.

Senator Grafstein: Please help us.

Mme Caplan: C'est exactement pour cela que j'ai fait la différence entre l'examen des connaissances du pays, pour lequel on a le droit à un interprète, et l'examen des connaissances linguistiques. Pour ce dernier il s'agit simplement de s'assurer d'une connaissance de base de l'une ou l'autre des deux langues officielles. Selon les critères établis, l'examen revient à démontrer une connaissance de base permettant de participer à une petite conversation d'un niveau simple. Je dis bien des connaissances de base. Il s'agit simplement de s'assurer que ces nouveaux citoyens puissent voter, et participer à des activités auxquelles tout citoyen doit pouvoir participer.

Pour ce qui est de l'examen des connaissances du pays, il est important de bien faire remarquer, et c'est déjà le cas, que nous permettons à des gens d'avoir un interprète auprès d'eux, car il ne s'agit pas ici d'avoir une discussion de fond faisant intervenir une connaissance approfondie du Canada. Il y a donc là quelques nuances, il s'agit de bien savoir ce que l'on attend, et je pense que les demandes adressées au ministre seront peu nombreuses.

Je voudrais aussi faire remarquer que dans l'état actuel des choses, toutes ces décisions relèvent des juges de la Cour de la citoyenneté, et toute décision négative d'un juge peut faire l'objet d'un appel auprès de la Cour fédérale. Ces nouvelles dispositions administratives, où l'on peut faire appel auprès du ministre, lequel a le pouvoir de faire accélérer l'examen du dossier, ne devraient normalement pas poser de problèmes.

Le sénateur Grafstein: Il serait peut-être utile de voir si l'on a des statistiques qui justifient l'existence de cet alinéa c). C'est-à-dire des statistiques qui montrent qu'il y a effectivement là un problème à prendre en considération. Il serait bien d'avoir une base de données qui nous permettent un petit peu de voir ce que cette barrière signifie, et quelles en sont les conséquences. Je pense que ça pourrait être intéressant.

Mme Caplan: Il est aussi important de bien reconnaître que nous voulons des nouveaux citoyens qui soient capables de participer à la vie de notre société, et s'ils sont pleinement citoyens, nous voulons qu'ils soient capables de voter, et d'apprendre l'une de nos langues officielles pour qu'ils puissent faire ce que normalement tout citoyen peut faire, mais là encore, il s'agit de connaissances de base. Il s'agit bien de connaissances linguistiques de base, qui permettent de communiquer à un niveau élémentaire.

Le sénateur Grafstein: Madame la ministre, je pense que des statistiques seraient utiles mais je ne veux pas que ce débat s'éternise. Vous savez qu'à Toronto on n'a des problèmes graves de crédits à l'enseignement de la première ou de la seconde langue pour les immigrants. Nous savons que des tensions énormes s'exercent sur les budgets, et même si en principe donc, nous en avons la possibilité, si concrètement on a pas l'argent pour permettre à ces gens d'apprendre une des langues officielles, cette disposition est nulle et non avenue.

Mme Caplan: Je vais quand même tirer cela au clair, pour qu'il n'y ait pas de malentendu.

Le sénateur Grafstein: Venez-nous en aide.

Ms Caplan: At the present time, the budget in my department for settlement services is about \$273 million. Of that, 80 per cent is for language training, and the majority of those language classes are made available to those who come as other-than-economic immigrants. Those who come as economic immigrants usually already have a working knowledge of the country. Within the family class, those who would come as sponsored parents and grandparents would likely fairly quickly reach the 60-year elimination of any language test anyway.

You are asking for statistics. I am trying to give you the information that says that we do provide language classes across the country and that they are made available to those who come as members of a family class and others. What we find today is that less than 5 per cent currently fail the language test.

Senator Grafstein: How many is that, 7,000 or 8,000 a year?

Ms Caplan: There were 200,000 applications last year. Less than 5 per cent failed the test initially.

Senator Grafstein: So less than 10,000. We will perhaps come back to that with other witnesses.

Let me deal with another issue. This is an old chestnut for me, and if other senators fall asleep I will understand. They have heard me on this issue before but I want to raise it again. I am curious about the inconsistency between clause 33(2)(d) as it applies to citizens generally, the principle of the exercise of the right to vote, and the Nisga'a agreement that was passed by Parliament last spring. I agree that the architectonic of participation in the country is the right to vote. It is the Charter right. It is the architectonic, and I agree with that, and I am delighted it is here as a positive element in the promotion — not only the right to vote but the exercise of the right to vote, which I think is even better.

Having said that, the Senate discovered in our examination of the Nisga'a treaty that there is paramountcy in the Nisga'a treaty so that the Nisga'a band can determine who shall become a citizen on federal territory now allocated to the Nisga'a under the treaty, and there is no guarantee at all that a resident that could be there for over six years has a right to become a Nisga'a citizen and therefore be entitled to a vote. To argue against myself, there was preliminary support for the government by a recent decision by Mr. Justice Williamson of the British Columbia lower court that sort of disregarded the whole element of citizenship and the right to vote. He said that it is not really that important or relevant, and in a lot of municipalities it is not the case, and so on.

Is there an inconsistency between the federal right of citizenship ensuring the right to vote and another piece of federal legislation dealing with federal lands now transferred to aboriginals where the right to vote is not guaranteed, or where the right to obtain citizenship, a lower-class citizenship, is not

Mme Caplan: Pour le moment, mon ministère dispose pour les services d'aide à l'établissement des immigrants d'environ 273 millions de dollars, dont 80 p. 100 pour l'enseignement d'une langue, et dans la plupart des cas il y a de la place dans ces classes pour ceux qui ne relèvent pas de la catégorie économique. Ceux qui sont dans cette catégorie ont en général déjà une bonne connaissance du pays. Dans la catégorie regroupement familial, les parents ou grands-parents que l'on fait venir au Canada sont en général très proches de cette limite des 60 ans, pour le test de langue.

Vous demandez des statistiques, je vous explique, quant à moi, que nous avons des cours de langue dans tout le pays, et qu'ils sont ouverts à tous ceux qui arrivent ici dans la catégorie du regroupement familial, et cetera. Ce que nous constatons aujourd'hui c'est que moins de 5 p. 100 échouent à cet examen de langue.

Le sénateur Grafstein: Ça fait combien par an, 7 000 ou 8 000?

Mme Caplan: Il y a eu l'an dernier 200 000 demandes. Moins de 5 p. 100 de celles-ci correspondaient à un échec à l'examen de langue.

Le sénateur Grafstein: Cela fait donc moins de 10 000. Nous y reviendrons peut-être avec les autres témoins.

Je vais passer maintenant à une autre question. C'est un petit peu une de mes vieilles marottes, et si les sénateurs s'endorment je ne leur en voudrai pas. Ils m'ont déjà entendu prendre la parole là-dessus par le passé, mais j'aimerais encore y revenir. Je trouve en effet qu'il y a quelques contradictions entre l'alinéa 33(2)(d), dans sa portée générale, et notamment à propos de l'exercice du droit de vote, et l'accord des Nisga'as passé au Parlement l'an dernier. La pierre d'angle de la participation à la vie du pays est effectivement le droit de vote. C'est un droit de la Charte. C'est essentiel, je suis d'accord, et je suis plus que ravi que l'on parle de ce droit ici, et même d'en faire la promotion, non seulement de ce droit, mais de l'exercice concret de ce droit de vote, ce qui est encore mieux.

Cela dit, le Sénat a découvert lors de son examen de ce traité nisga'a, qu'il y a ici une espèce de principe de primauté accordé à la bande, qui peut décider qui peut être citoyen, sur le territoire fédéral et qui a maintenant été octroyé aux Nisga'as, et rien ne garantit qu'une personne qui y aurait résidé plus de six ans puisse devenir effectivement citoyen nisga'a, avec donc le droit de vote. Et pour me faire l'avocat du diable, je rappellerais que M. Williamson, juge de la cour de première instance de Colombie-Britannique, avait déjà d'une certaine manière donné son aval au gouvernement, en rendant une décision où il laisse en quelque sorte complètement tombé tout cet aspect citoyenneté et droit de vote. Il prétendait que cela n'était pas vraiment important, que ça n'était pas un argument pertinent, et que dans beaucoup de municipalités il n'en était pas ainsi, et cetera.

Y aurait-il donc contradiction entre le droit fédéral de la citoyenneté qui garantit le droit de vote, et d'autres lois fédérales s'appliquant à des terres fédérales qui ont maintenant été transférées aux Autochtones, et où le droit de vote ne serait pas garanti, et où le droit d'obtenir la citoyenneté, un droit qui

guaranteed, which would incorporate the right to vote? Is that of concern to your department?

Ms Caplan: I mean this with all due respect, senator: I am prepared today to discuss anything in Bill C-16.

Senator Grafstein: I raise that as an issue. I expect some of your officials are fully familiar with what I am talking about. I just wondered why, in cabinet, we look at citizenship as an architectonic here but we do not necessarily defend the same right over there. It does not relate to your department. It relates to an adjacent department.

Ms Caplan: Again, with all due respect, is there anyone here who wants to answer the senator's question?

Senator Grafstein: I would not think so. I would ask you to consider that and perhaps come back to me. Madam Minister, you represent the government. I asked your colleague Mr. Nault the same question. He did not think it was that important. He said the right to vote was not that important. I am curious about it.

Ms Caplan: I can only say that today I am prepared to answer any question about Bill C-16.

Senator Grafstein: Perhaps your officials can come back. You can come back in your summary and give us an explanation of that inconsistency, if there is one.

Ms Caplan: Duly noted.

The Deputy Chairman: Obviously, we will come back on this question because every statute must be in compliance with the Charter of Rights and the three relevant sections.

Ms Caplan: That is a good answer. Thank you, senator. I like that answer. Can I give you that answer?

Senator Grafstein: Since he is not giving evidence, I will not respond.

Ms Caplan: I yield to the senator.

The Deputy Chairman: We will come back to that principle later on, of course.

[Translation]

Senator Nolin: My first question simply wants to ensure that we will have the opportunity to question officials when consideration of this bill is complete, and that these people will remain available to us in order to answer our questions.

Do officials of the Department of Justice help you throughout the process?

Mrs. Caplan: Yes.

Senator Nolin: And these people will be available during the course of our deliberations?

Mrs. Caplan: Yes.

implique le droit de vote, ne serait pas garanti, et où existerait en quelque sorte une espèce de statut de citoyen de deuxième classe? Cela ne vous inquiète-t-il pas?

Mme Caplan: Sauf votre respect, sénateur, je suis prête aujourd'hui à discuter de tout ce qui entoure le projet de loi C-16.

Le sénateur Grafstein: C'est une question que je posais. Je suis sûr que vos hauts fonctionnaires savent de quoi je parle. Je me demande simplement pourquoi au Cabinet on invoque une notion de citoyenneté qui est la pierre d'angle de notre société, mais nous ne défendons pas les mêmes principes ailleurs. Ce n'est pas du ressort de votre ministère, mais plutôt d'un ministère connexe.

Mme Caplan: Veuillez m'excuser, sénateur, y a-t-il quelqu'un ici qui puisse répondre à la question?

Le sénateur Grafstein: Sans doute pas. J'aimerais cependant que vous y réfléchissiez, et que vous me transmettiez votre réponse. Madame la ministre, vous représentez le gouvernement. J'ai posé la même question à votre collègue M. Nault. À son avis ce n'était pas très important. Le droit de voter ne lui semblait pas si important que cela. J'aimerais en savoir un petit peu plus là-dessus.

Mme Caplan: Je ne peux que répéter ce que j'ai déjà dit: je suis prête à répondre à toute question concernant le projet de loi C-16.

Le sénateur Grafstein: Peut-être que vos hauts fonctionnaires pourront revenir témoigner au comité. Vous pourrez peut-être, tout à la fin, nous expliquer cette incohérence, s'il y en a une.

Mme Caplan: J'en prends note.

Le vice-président: Nous reviendrons de toute évidence sur cette question, puisque chaque loi doit respecter la Charte des droits et libertés, et en l'occurrence les trois articles correspondants.

Mme Caplan: Voilà une bonne réponse, merci sénateur. Cela me convient. Est-ce que je peux moi aussi répondre de cette façon?

Le sénateur Grafstein: Comme il n'est pas ici pour témoigner, je m'abstiendrai.

Mme Caplan: Je m'en tiens à la réponse du sénateur.

Le vice-président: Nous reviendrons bien sûr sur cette question.

[Français]

Le sénateur Nolin: Ma première question vise purement à nous assurer devant le comité que nous aurons le loisir de questionner vos fonctionnaires à la toute fin du processus d'examen de ce projet de loi et que des gens demeureront disponibles afin de répondre à nos questions.

Des fonctionnaires du ministère de la Justice vous assistent-ils tout au long de ces travaux?

Mme Caplan: Oui.

Le sénateur Nolin: Et ces personnes seront disponibles tout au long des travaux?

Mme Caplan: Oui.

Senator Nolin: You answered Senator Andreychuk as to clause 21. Without specifying who you are referring to, could you please give us an example where clause 21 would apply?

Mrs. Caplan: To both those questions, the answer is yes.

[English]

My officials will be here and I hope to return to the committee as well at the end. With regard to the other question, I mentioned when Senator Andreychuk asked her question that the decision of cabinet to refuse, in the public interest, to grant citizenship would be to someone who would bring dishonour, someone we would not be proud to say "This is a Canadian." This person could be a hate monger, someone who develops and promotes hate. That is a Canadian example, without naming any particular names, where the individual had technically met the residency requirements, had been physically present in Canada for three out of six years, had complete knowledge of the country, and spoke both official languages perfectly. I would say this would be in the most extreme cases, where social cohesion and harmony in Canada would be threatened. It would be the kind of decision for which the executive council would stand accountable.

We felt this was important if we were going to have value and integrity in the Canadian context of granting citizenship. We felt it was important as there is no constitutional right to citizenship. Citizenship is something that is and should be conferred by the people of Canada. Where there is a concern that the individual receiving that citizenship would bring dishonour to the country, the cabinet would have an obligation on behalf of Canadians to say that it was not in the public interest to grant citizenship.

[Translation]

Senator Nolin: What you are asking for here are extraordinary powers. And that is the issue I would like to deal with next week. I have read a large number of publications from your department. In the bill, there is a mention of Canadian values. This term is found throughout the text and I entirely agree with you, but at this point in time, you are asking us to grant you an extraordinary power which goes over and above. You are saying to newcomers to Canada who want Canadian citizenship: "Here is a series of values we believe in. There are so very important that you will have to pass an exam to make sure that you will remember them". And even if the right to vote is not compulsory in Canada, you are telling them that it is important to vote.

[English]

Ms Caplan: Let me be clear. I think it is important. The knowledge test of Canada is one where there is a series of questions. Again, the questions are open. Everyone knows the test is from a list of 200 questions that are publicly available. The types of questions that are asked tend to be general knowledge and historical questions of Canada.

Le sénateur Nolin: Vous avez répondu au sénateur Andreychuk quant à l'article 21. Sans préciser de qui vous parlez, pouvez-vous nous donner un exemple auquel pourrait s'appliquer l'article 21?

Mme Caplan: Pour les deux questions, la réponse est oui.

[Traduction]

Mes hauts fonctionnaires seront à votre disposition, et j'espère moi-même pouvoir recomparaître au comité à la fin du débat. Pour ce qui est de l'autre question, lorsque le sénateur Andreychuk a posé la sienne, j'ai dit que le Cabinet pouvait refuser, dans l'intérêt public, d'accorder la citoyenneté à quelqu'un qui déshonorerait le Canada, quelqu'un dont nous ne serions pas fiers de dire: «Il est Canadien». Ça pourrait être quelqu'un, par exemple, qui se livre à des campagnes d'incitation à la haine. Nous en avons un exemple, et je n'ai pas besoin de citer de nom, l'exemple de quelqu'un qui techniquement satisfait à toutes les conditions de résidence, qui a été présent physiquement au Canada pendant un total de trois années sur six, qui connaît bien le pays, et qui parlait les deux langues officielles parfaitement. Il s'agirait donc de façon générale de situations extrêmes, où la cohésion et l'harmonie sociales pourraient être menacées. Dans ce genre de situation, la décision pourrait en revenir au conseil exécutif.

Selon nous, il était important que toute la procédure d'octroi de la citoyenneté se fasse dans le respect de nos valeurs. C'était d'autant plus important que la Constitution ne prévoit pas de droit à la citoyenneté. Cette citoyenneté, en quelque sorte, est octroyée par le peuple canadien. Si l'on doit craindre que tel ou tel individu déshonore le pays, le Cabinet a l'obligation, au nom des Canadiens, de déclarer qu'il y va de l'intérêt public de refuser la citoyenneté.

[Français]

Le sénateur Nolin: Ce que vous nous demandez est un pouvoir extraordinaire. C'est sur ce point que je voudrais me concentrer lors de mon examen de la semaine prochaine. J'ai lu beaucoup de publications de votre ministère. Dans le projet de loi, il est question des valeurs canadiennes. Ce propos se retrouve partout dans le texte et je suis entièrement d'accord avec vous, mais en ce moment, vous nous demandez un pouvoir extraordinaire qui va au-delà, d'ailleurs. Vous dites aux nouveaux arrivants désirant la citoyenneté canadienne: «Voici la série de valeurs auxquelles nous croyons. Elles sont tellement importantes que vous devez passer des examens pour être sûr de vous en souvenir». Et même si le droit de vote n'est pas obligatoire au Canada, vous leur dites qu'il est important de voter.

[Traduction]

Mme Caplan: Soyons clairs. Je pense que c'est important. L'examen des connaissances fait appel à toute une série de questions. On a le choix entre plusieurs questions. Tout le monde sait que celles-ci sont choisies parmi une liste de 200 questions possibles que l'on peut se procurer. Ce sont donc des questions de portée générale, et de nature historique, concernant le Canada.

[Translation]

Senator Nolin: I am not disagreeing with you, on the contrary, I am in agreement with the questions you ask. What concerns me is the importance that you attach to Canadian values. I recognize this importance in that Canadians recognize one another as a people. But, at the same time, you are asking us, in this bill, to set aside other values which are just as important to us as the rule of law.

I am willing to grant the executive this discretion, but you are going to have to convince me that it is something that is a black mark on Canada's record. If an applicant for citizenship commits an illegal act, there is a clause in the bill which gives you the authority to refuse citizenship. If you are dealing with an applicant who lied, the legislation also gives you the authority to revoke his or her citizenship.

I am trying to understand the reason for this authority you are requesting today, while bearing in mind that the Charter of Rights and Freedoms applies to everyone in Canada, whether they are citizens or not.

[English]

Ms Caplan: Senator, this provision in the legislation is one that would be used in very limited and exceptional circumstances. An example of an instance is an individual whom we felt was promoting ethnic hatred.

Senator Nolin: But those actions are already illegal.

Ms Caplan: I understand. That is the reason for accountability on a decision made in those kinds of exceptional circumstances. From past experience, without getting into any particular cases, I would say that this provision is a safety valve. Most cases are caught in the legal provisions, but from past experience we have determined that there is a need for a safety valve in those very exceptional cases where we would want to be able to refuse citizenship to someone engaged in an activity that was abhorrent to most Canadians.

[Translation]

Senator Nolin: Are you telling us that there are people currently in Canada who, having been granted citizenship, have committed an act or taken a position that is dishonourable towards Canada, and that you have no power to prevent it?

[English]

Senator Maheu: Yes.

Ms Caplan: I think that is what we are saying.

[Translation]

Senator Nolin: Without naming any names, could you explain what they did?

[English]

Ms Caplan: I have been very clear when I have talked about those who would promote ethnic hatred. I used the word "hate monger." As I say, I do not want to get into naming individual

[Français]

Le sénateur Nolin: Je ne conteste pas cela, au contraire, je suis d'accord avec les questions que vous posez. Ce qui me préoccupe est l'importance que vous accordez aux valeurs canadiennes. Je reconnais cette importance qui fait que les Canadiens se reconnaissent en tant que population. Mais en même temps, vous nous demandez, dans ce projet de loi, de mettre de côté d'autres valeurs tout aussi importantes pour nous que la règle de droit.

Je suis prêt à accorder cette discrétion à l'exécutif, mais vous allez devoir nous convaincre de ce qu'est le déshonneur du Canada. Si un requérant à la citoyenneté commet un geste illégal, une section de la loi vous donne toute autorité de ne pas lui accorder sa citoyenneté. S'il s'agit d'un requérant qui a menti, la loi vous accorde également toute autorité de lui retirer sa citoyenneté.

J'essaie de cerner la raison de cette autorité que vous nous demandez aujourd'hui, tout en gardant en tête que la Charte des droits et libertés s'applique à tout le monde au Canada, citoyen ou non.

[Traduction]

Mme Caplan: Sénateur, cette disposition serait utilisée dans des circonstances précises et exceptionnelles. Je pense par exemple à quelqu'un qui se livrerait à des campagnes d'incitation à la haine raciale.

Le sénateur Nolin: Mais ce genre de comportement est déjà une infraction.

Mme Caplan: Je comprends. C'est précisément la raison pour laquelle il faut pouvoir rendre des comptes lorsqu'une telle décision a été prise dans ce genre de situation exceptionnelle. Si je me reporte à mon expérience, et sans entrer dans le détail de cas particuliers, je dirai que cette disposition est une sûreté. De façon générale on tombe sous le coup de la loi, mais mon expérience passée me montre que l'on avait ici besoin de se prémunir en cas de situations exceptionnelles, où nous voulons conserver par-devers nous la possibilité de refuser la citoyenneté à quelqu'un qui se livrerait à des activités que la plupart des Canadiens estimerait condamnable.

[Français]

Le sénateur Nolin: Êtes-vous en train de nous dire qu'il existe actuellement des gens au Canada qui, ayant reçu la citoyenneté, ont posé des gestes ou pris des positions déshonorantes pour le Canada et que vous n'avez aucun pouvoir d'empêcher cela?

[Traduction]

Le sénateur Maheu: Oui.

Mme Caplan: C'est exactement ce que nous disons.

[Français]

Le sénateur Nolin: Sans nommer personne, pourriez-vous m'expliquer ce qu'ils ont fait?

[Traduction]

Mme Caplan: J'ai été très claire là-dessus, et j'ai parlé d'incitation à la haine raciale. J'ai parlé de campagne d'incitation à la haine. Je ne veux pas citer de noms particuliers. C'est une

names. It is rare, but there have been situations in the past where we felt that we did not have the ability to deny citizenship. This safety valve is an important feature of this bill. I believe it is in the interests of all Canadians. What is important is that you do have accountability for the rare occasion when that provision would be used.

Senator Nolin: The best safety valve we have in Canada is the court.

Ms Caplan: I believe, in the parliamentary tradition, the very best accountability we have is the debates in the House of Commons.

Senator Moore: And in the Senate.

Ms Caplan: And in the Senate; parliamentary debates in both Houses. It is important to know as well that the provision to deny citizenship in the public interest is limited. It is a five-year ban that would then have to be reviewed. It is not a lifetime provision, but even that, as I say, is an exceptional circumstance. It has been the history and tradition in the British parliamentary Commonwealth traditions that it is the government, on behalf of the people of Canada, that set the rules for the granting of citizenship. It is the government that stands accountable and should stand accountable both for when there is a decision not to grant citizenship and when there is a decision to revoke citizenship.

The Deputy Chairman: We referred a moment ago to the lawyer from the Department of Justice. Obviously, we will ask the question of public interest in clause 21, but it was in the *Morales* case before the Supreme Court of Canada. We will come back to that debate because the Supreme Court has said that the expression is very vague. What is public interest? If it is that vague, it will be what the court says it is.

Ms Caplan: I could answer that if you wish, senator.

The Deputy Chairman: Please do.

Ms Caplan: In 1996, the Supreme Court of Canada deliberated on this issue. They found that best interests of the child has been characterized as indeterminate and "more useful in legal aspiration than in legal analysis." The multitude of factors that may impinge on the child's best interests must make a measure of indeterminacy inevitable.

Sometimes, there are vacuums in the law. There is sometimes a need for that indeterminacy.

The Deputy Chairman: My question was related to the public interest.

Ms Caplan: I misunderstood your question, then. I am sorry.

The Deputy Chairman: The "public interest" in clause 21 has already been referred to in the *Morales* case, and the court came to the conclusion that it is somewhat vague. We cannot debate everything at the same time. We will consider that later, when the lawyer from the Department of Justice appears before us.

situation exceptionnelle, rare, mais il nous est arrivé parfois, par le passé, de nous sentir dans l'incapacité de refuser la citoyenneté. Il s'agit donc ici d'une mesure de sécurité, qui est un élément important de ce projet de loi. C'est dans l'intérêt de tous les Canadiens. Ce qui est par ailleurs important c'est que l'on doit justifier, en ces situations exceptionnelles, le recours à cette disposition.

Le sénateur Nolin: Mais au Canada, c'est la justice qui est notre précaution et sûreté essentielles.

Mme Caplan: Moi je crois, dans l'esprit de la tradition parlementaire, que les débats de la Chambre des communes sont le meilleur lieu où rendre des comptes.

Le sénateur Moore: Il y a aussi le Sénat.

Mme Caplan: Oui. Le débat parlementaire des deux chambres. Il faut aussi bien faire remarquer que ce refus de citoyenneté, fondé sur l'intérêt général, est limité dans le temps. Il s'agit d'une période de cinq ans après laquelle la mesure doit être réexaminée. Ça n'est donc pas une décision définitive, même s'il s'agit d'une situation tout à fait exceptionnelle. Tout cela est conforme à la tradition parlementaire britannique et du Commonwealth: c'est au nom du peuple canadien que le gouvernement fixe les règles de l'octroi de la citoyenneté. C'est ensuite le gouvernement qui est comptable de ces décisions, et notamment lorsqu'on décide de ne pas accorder la citoyenneté ou de la révoquer.

Le vice-président: Quelqu'un a cité l'avocat du ministère de la Justice, tout à l'heure. De toute évidence, nous voulons poser la question de l'intérêt public de l'article 21, mais il s'agissait du cas *Morales* dont est saisie la Cour suprême du Canada. Nous y reviendrons puisque la Cour suprême a estimé que l'expression était trop vague. L'intérêt public, c'est quoi? Si l'expression reste vague, ce sera au tribunal de lui donner plus de contenu.

Mme Caplan: Je pourrais répondre à cela.

Le vice-président: Allez-y.

Mme Caplan: En 1996, la Cour suprême du Canada a débattu de cette question. Elle a constaté que l'intérêt supérieur de l'enfant restait quelque chose d'indéfini, et a conclu que c'était plus un idéal juridique qu'un outil concret d'analyse. Lorsqu'il s'agit de l'intérêt supérieur de l'enfant, il y a une multitude de facteurs qui peuvent entrer en ligne de compte, et cette notion doit rester a priori dans une certaine indétermination.

Il arrive que la loi comporte des vides. Parfois on a besoin de cette indétermination.

Le vice-président: Mais moi je parlais de l'intérêt public.

Mme Caplan: J'ai alors mal compris votre question, excusez-moi.

Le vice-président: Je parle de «l'intérêt public» à l'article 21, dont il a déjà été question dans l'affaire *Morales*, où la cour a conclu que cette notion restait vague. Mais nous ne pouvons pas débattre de tout en même temps. Nous y reviendrons plus tard, lorsque l'avocat du ministère de la Justice comparaitra.

Ms Caplan: While there was a finding that constitutionally it was vague, in that same decision the court found there was no constitutional right to citizenship.

The Deputy Chairman: I agree with that, but that is another point.

Senator Cools: I would like to welcome the minister to this committee. Is this your first visit?

Ms Caplan: Yes, and I am very pleased to be here.

Senator Cools: May I just share with honourable senators that the minister is from my fine city, Toronto. Long live Toronto!

My question is about the oath of citizenship. Clause 34 reads as follows: "The form of the oath of citizenship is set out in the schedule." Traditionally, the oath of Canadian citizenship was in essence the oath of allegiance. If I look at this particular proposed oath, I quickly see that the oath is being dramatically changed.

I have two questions for the minister. First, what are the government's legislative objectives and social policy in altering this oath, particularly to delete the section of the oath of allegiance — in particular, Queen Elizabeth II, Queen of Canada and, particularly, her heirs and successors.

Second, the question of allegiance is an ancient question. The question of allegiance is one that is made to the sovereign because allegiance and loyalty are personal characteristics and/or were a function of the fact that the sovereign had the right to demand allegiance from citizens — for example, to send them to war. The sovereign had the right to conscript citizens. What are the policy and legislative objectives in altering the oath to now say that new citizens will pledge their loyalty to Canada? What does that mean?

Ms Caplan: Many consultations took place on the oath. It is also fair to say that there was no unanimity and rare consensus. The oath has not changed for over 50 years. The new oath is concise and uses simplified language. The allegiance to the Queen remains a part of the oath because the Queen is the head of state of Canada. Citizens still owe allegiance to Her Majesty's heirs and successors although the words have been excluded from the text for conciseness. The proposed citizenship oath can be made either before God or as a solemn affirmation, depending upon the individual's choice. It was the intent of the oath to ensure that there were references to Canada and that the oath would be meaningful to those participating in the ceremony.

Senator Cools: You said something that I am having difficulty grasping.

Ms Caplan: That is possible.

Senator Cools: You said the oath has not changed, suggesting, perhaps, that it should be changed. My understanding is that allegiance should be unswerving and unchanging. My question to you is this: Why does the government feel the need to change the oath? I liked the fact that the oath of Canada could remain unchanged for decades. That is the first thing you said that.

Mme Caplan: Certes on a estimé que sur le plan constitutionnel cela restait vague, mais dans sa décision la cour a estimé que la Constitution ne fixait pas de droit à la citoyenneté.

Le vice-président: Je suis d'accord, mais c'est encore autre chose.

Le sénateur Cools: Je souhaite la bienvenue au ministre. Est-ce que c'est votre première comparution?

Mme Caplan: Oui, et je suis ravie d'être ici.

Le sénateur Cools: Est-ce que je peux rappeler aux honorables sénateurs que la ministre vient de ma merveilleuse ville de Toronto. Vive Toronto!

Moi je voudrais parler du serment de citoyenneté. Article 34: «Le serment de citoyenneté prêté dans les termes prévus à l'annexe». Le serment de citoyenneté, au Canada, était traditionnellement un serment d'allégeance. Si je me reporte à ce serment dont on propose le texte, je vois qu'il a été radicalement remanié.

J'ai donc deux questions à poser à la ministre. Sur le plan législatif, et sur le plan de la politique sociale, quelles étaient les intentions du gouvernement lorsqu'il a modifié le serment, et notamment supprimé le serment d'allégeance, notamment à la Reine Elizabeth II, reine du Canada et ses héritiers et successeurs.

Deuxièmement, cette question d'allégeance n'est pas nouvelle. On prête allégeance à un souverain, cette allégeance et cette loyauté définissent la personne, ou expriment le fait que le souverain a le droit d'exiger cette loyauté des citoyens... pour pouvoir, par exemple, les envoyer à la guerre. Le souverain avait ce droit de conscription. Quelle est donc l'intention stratégique ou législative de cette modification du serment, et d'une disposition qui demande désormais aux citoyens de prêter serment au Canada? Qu'est-ce que cela signifie?

Mme Caplan: Sur cette question du serment on a beaucoup consulté. On peut dire également qu'il n'y avait pas unanimité, et que le consensus était rare. Le serment était resté tel quel pendant 50 ans. Le nouveau serment est concis, et s'exprime dans un langage simple. L'allégeance à la reine est conservée puisque celle-ci est le chef d'État au Canada. On peut dire que les citoyens ont encore un devoir d'allégeance envers Sa Majesté, ses héritiers et successeurs, même si ces termes ont été exclus du texte, pour plus de concision. Le serment de citoyenneté proposé peut être fait devant Dieu, ou sous forme de déclaration solennelle, selon les préférences du candidat. Nous voulions aussi nous assurer que l'on mentionne bien le Canada, et que le serment ait un sens pour ceux qui participent à la cérémonie.

Le sénateur Cools: Vous avez dit quelque chose que j'ai du mal à comprendre.

Mme Caplan: C'est toujours possible.

Le sénateur Cools: Vous dites que le serment n'a pas changé, d'une façon qui laisserait entendre qu'il faudrait le modifier. À mon avis l'allégeance est quelque chose d'inconditionnel, quelque chose qu'on ne change pas. Ma question est donc celle-ci: Pourquoi le gouvernement a-t-il estimé nécessaire de reformuler le serment? J'aimais bien le fait que ce serment soit resté le même

Ms Caplan: During the consultations, Canadians indicated to us that they wanted a new oath that would reflect contemporary values and loyalty to Canada. The new oath has been developed to better reflect the modern reality of Canada. Canadians expressed to us a clear desire to have an oath that focuses on this country and on shared values rather than on governing institutions. The government listened to those wishes and the new oath will allow Canadians of all backgrounds and faiths to celebrate what we share in this country.

While there is probably no unanimity, I think it is a reasonable consensus in response to what we heard during the consultations.

Senator Cools: I shall come back to that in a moment. I belong to that group of people who would be shocked if an immigrant or a person who moved to a country like Israel said, "I do not like the Star of David as a symbol. It is too old. You should modernize. It offends." That oath is a part of Canadian existence and a part of Canadian integrity. Canada is a constitutional monarchy, which should be preserved and lauded and promoted.

Ms Caplan: As reference to the Queen is contained in the oath, your concern has been recognized. Many people agreed with you. It might be interesting, for information sake, to know that there are other Commonwealth countries that are also modernizing and updating their oaths. Australia is one example. They just brought in a new oath of citizenship as well.

Senator Cools: You just said that you have taken out the words "heirs and successors," yet allegiance is still owed to Her Majesty's heirs and successors. If what you say is the case — and I am not expressing an opinion on it — and allegiance is still owed to Her Majesty's heirs and successors, then what is your policy objective in deleting those words?

Ms Caplan: Conciseness was the first objective. Removing the reference makes the oath lighter. It does not affect any of the allegiance as far as successors is concerned. It is a well-established principle of common law that the obligation is to be loyal to the sovereign, regardless of who wears the Crown. There was no need to be more specific in the oath than the way we have done it. I think it is covered.

Senator Moore: If it is not in, it is out. It is not covered.

Ms Caplan: It is covered by the principle of common law.

Senator Moore: A citizen should not be expected to investigate the common law and the Interpretation Act to find out what it means.

Ms Caplan: I believe that the new oath is easier to understand and it is easier to read.

pendant des dizaines d'années. C'est d'ailleurs ce que vous avez dit.

Mme Caplan: Au cours des consultations, les Canadiens nous ont fait savoir qu'ils voulaient un serment renouvelé, conforme aux valeurs contemporaines et à la notion de loyauté envers le Canada. Ce nouveau serment correspond donc à une réalité du Canada plus moderne. Les Canadiens ont clairement exprimé le désir de mettre l'accent sur le pays, et sur les valeurs communes plutôt que les institutions de gouvernement. Le gouvernement a donc entendu, et le nouveau serment permettra à tous les Canadiens, de toutes origines et confessions, de célébrer ce que nous avons en commun dans ce pays.

Il n'y a sans doute pas unanimité, mais on peut parler d'un consensus raisonnable qui reflète ce que nous avons pu entendre au cours des consultations.

Le sénateur Cools: Comme d'autres, je serais plutôt choquée qu'un immigrant ou une personne voulant s'installer en Israël déclare qu'elle n'aime pas l'Étoile de David, que c'est un symbole suranné, qu'il faudrait le moderniser et qu'il est gênant. Or, ce serment est quelque chose qui renvoie à l'existence du Canada, à cet ensemble d'un seul tenant, et qui se trouve être une monarchie constitutionnelle, que nous devons nous attacher à préserver, à défendre et à promouvoir.

Mme Caplan: Il est bien question de la reine dans le serment, nous avons donc tenu compte de vos préoccupations. Beaucoup de gens étaient d'ailleurs avec vous. Il peut être intéressant d'indiquer ici, pour information, que d'autres pays du Commonwealth sont également en train de moderniser et de revoir leur serment de citoyenneté. L'Australie en est un exemple, où l'on a précisément adopté un nouveau serment de citoyenneté.

Le sénateur Cools: Vous avez dit que vous avez supprimé les termes «héritiers et successeurs», bien que l'allégeance soit toujours envers Sa Majesté ainsi que ses héritiers et successeurs. Mais si vous dites juste — je ne suis pas en train ici d'exprimer une opinion personnelle — et s'il y a toujours allégeance envers les héritiers et successeurs de Sa Majesté, quel est l'objectif stratégique, de votre point de vue, de la suppression de ces termes?

Mme Caplan: Nous voulions surtout être concis. En supprimant ce passage on rendait le texte plus léger. Mais ça n'a finalement aucune effet sur ce serment d'allégeance pour ce qui est des successeurs. Il est bien clair, dans la common law, que l'on a un devoir de loyauté envers le souverain, quel qu'il soit. Il n'était donc pas nécessaire d'être plus précis dans le serment. Je crois que tout cela est inclus.

Le sénateur Moore: Mais si ça n'est pas inclus, c'est exclu. Et ça n'est pas pris en compte.

Mme Caplan: On en tient compte dans le principe de la common law.

Le sénateur Moore: On ne peut pas s'attendre à ce qu'un citoyen fasse des recherches dans la common law et dans la Loi d'interprétation pour savoir ce que cela signifie.

Mme Caplan: Je pense que le nouveau serment est plus facile à comprendre et plus facile à lire.

The Deputy Chairman: We have many precedents to that effect. In terms of being a Commonwealth country, when we are talking about the Queen it is the Queen in Right of Canada. We must remember that. There is the Queen as the head of the Commonwealth, but there is also the Queen in Right of Canada, the Queen in Right of Australia, and each country adapts the oath of allegiance to some special values in the country. It is a fascinating debate but I do not think we should go in that direction. The bill is on citizenship.

Senator Cools: There are some of us who feel very devoted to Canada's constitutional monarchy, and the oath of allegiance is an excellent symbol of Canada.

The Deputy Chairman: We all agree with that.

Ms Caplan: For the record, senator, during the consultations it was discovered that not everyone did agree with that. In fact, there were some that felt that the Queen should be left out of the oath entirely, and there was much debate and discussion. There was no unanimity on that issue. I believe that the oath that was brought forward was reasonable in the form that it is in right now; therefore, any debate about the role of the monarchy in Canada would be left to another time, another place and another debate. When it comes to our citizenship oath, we wanted to reflect the reality, which is that the Queen has a role as the constitutional monarch of Canada and that we reinforce allegiance and loyalty to Canada. There was no consensus or unanimity on the question.

Senator Cools: I am having difficulty in accepting what is being said because it seems to me we are speaking to a social cohesion. I feel that an item of social cohesion and of national unity would certainly be the fact that the average immigrant, on becoming a citizen, takes the same oath of allegiance that we as members of the Senate, Members of Parliament, judges and all officeholders will take. It would seem to me that traditionally the oath of allegiance has been an enormous unifying force across this country. If we are speaking to the issues of simplifying life for future citizens, it seems to me the simplest solution would be to ensure that all of us sang from the same hymn book and that the oath of allegiance be the same for everyone across this nation. I should like to appeal to the minister to give some consideration to accepting an amendment from us in respect of restoring the old oath. It worked quite well for many years — and you know the old expression, "If it is not broken, there is no need to fix it."

Ms Caplan: As I say, senator, the act has been under consideration for 12 years. There has been broad discussion and it has been difficult to find consensus on this, but through extensive consultation there was a desire to see the oath updated to reflect allegiance to Canada. This oath does that as best it can. When you cannot find unanimity, it is as close to consensus as I feel we will get.

Senator Cools: Mr. Chairman, we should revisit the question and perhaps, if I may make a proposal, we could have some witnesses on the particular issue of the law of allegiance and the law of sovereignty, and to whom is allegiance owed and to whom it is due. I believe the old term used was the "law of allegiance." Perhaps we should hear some witnesses on this question.

Le vice-président: Il y a pour cela toute une jurisprudence. Puisque nous sommes un pays du Commonwealth, lorsque nous parlons de la reine il s'agit de la reine du chef du Canada. Ne l'oublions pas. Il y a une reine, à la tête du Commonwealth, mais il y a aussi la reine du chef du Canada, la reine du chef d'Australie, et chaque pays adapte ensuite son serment d'allégeance aux valeurs qui lui sont propres. Voilà un débat fascinant, mais je ne pense pas qu'il faille s'y attarder. Il s'agit d'un projet de loi sur la citoyenneté.

Le sénateur Cools: Certains d'entre nous se sentent très liés à la monarchie constitutionnelle du Canada, et le serment d'allégeance est un excellent symbole.

Le vice-président: Nous sommes tous d'accord là-dessus.

Mme Caplan: J'aimerais ajouter, sénateur, que pendant les consultations tout le monde n'était pas d'accord là-dessus. Certains estimaient même qu'il ne fallait pas du tout parler de la reine dans le serment, et cela a donné lieu à beaucoup de débats et discussions. Il n'y avait donc certainement pas l'unanimité. Je pense que le serment que nous proposons est raisonnable, dans sa forme actuelle; tout débat sur le rôle de la monarchie au Canada devrait être reporté à une autre discussion, en un autre endroit car c'est un autre débat. Pour ce qui est du serment de citoyenneté, nous voulions tenir compte des réalités d'aujourd'hui, à savoir que la reine a un rôle de monarque constitutionnel du Canada et que nous voulons insister sur l'allégeance et la loyauté envers le Canada. Je répète il n'y avait pas unanimité ni consensus.

Le sénateur Cools: J'ai du mal à accepter cela, étant donné qu'il s'agit ici de cohésion sociale. Un élément de cette cohésion sociale et unité nationale serait que chaque immigrant, au moment de devenir citoyen, prête le même serment d'allégeance qui est demandé au Sénat, aux parlementaires, aux juges et autres titulaires de charge publique. J'estime que jusqu'ici ce serment d'allégeance a été un élément d'unité puissant pour le pays. Et si nous voulons simplifier les choses pour nos futurs citoyens, la solution la plus évidente serait de s'assurer que nous pouvons prononcer tous les mêmes paroles, et que ce serment d'allégeance est le même pour tous dans tout le pays. La ministre pourrait peut-être alors envisager un amendement que nous lui soumettrions, visant à rétablir le serment dans son ancienne version. Ça a très bien marché pendant tout ce temps-là, et vous savez que, très souvent, selon l'adage, «le mieux est l'ennemi du bien».

Mme Caplan: Comme je l'ai dit, sénateur, cela fait 12 ans que la loi fait l'objet d'une révision. Il y a eu de larges discussions, il a été difficile de s'entendre sur cette question, mais il ressort de cette consultation élargie que certains désirent voir le serment être plus sous la forme d'une allégeance au Canada. C'est ce que propose cette version, dans la mesure du possible. Puisqu'il n'y a pas unanimité, c'est ce qu'il y a de plus proche du consensus.

Le sénateur Cools: Monsieur le président, nous devrions peut-être rediscuter de cela et, si vous le permettez, nous pourrions peut-être entendre quelques témoins qui nous exposeraient la situation du droit en matière d'allégeance et de souveraineté, et de devoir d'allégeance. On parlait si je ne me trompe de «droit d'allégeance». Nous pourrions peut-être entendre des témoins.

Senator Taylor: Madam Minister, my concerns are in three areas but they are actually all tied together. One is the public interest in whether to deny citizenship, the other is annulment, and the third is revocation. Presuming that each person who applies for citizenship is already a landed immigrant and granted entry into the country, if a person has his or her citizenship revoked that person is still here as a landed immigrant. If the person's citizenship is annulled, that person is still here as a landed immigrant. When you say it is not in the public interest to have someone as a citizen, and you give some examples, in my scenario that person would still be floating around out there as a landed immigrant. Am I right in presuming that none of these things involve deportation, that they just involve leaving the individual as a landed immigrant?

Ms Caplan: It depends case by case as to whether that individual would be subject to an inquiry that would lead to deportation proceedings.

In regard to your first item, the public interest in withholding of citizenship, the intention there is to have a safety valve. In other words, where it is clearly in the view of the cabinet in the public interest not to grant citizenship to an individual, citizenship could be withheld. That is, as I said, in response to a Supreme Court decision that said that citizenship is not a constitutional right and so we need to be able to deny citizenship.

On the issue of annulment, those are for the most clear-cut of cases, where, within five years of the granting of citizenship, it can be clearly proven that an individual lied, misrepresented or falsely obtained citizenship. The individual is notified, given an opportunity to make a case, and the decision of the minister is judicially reviewable to ensure due process and fairness. The person then reverts to landed immigrant permanent resident status. There may or may not be an action to inquiry, depending on the case, and a determination of whether there will be an attempt to revoke permanent resident status.

Cases of revocation are cases of longer standing and a much higher bar because they are not clear-cut. Therefore a requirement exists to make the case first to a judge of the Federal Court. After the Department of Justice and the minister have succeeded in making a case before the Federal Court, there is then an opportunity for review, and judicial review every step of the way, until ultimately the cabinet makes a decision on whether or not citizenship will be revoked.

I would point out that the revocation proceedings in Bill C-16 are identical to the revocation proceedings that have been in place since 1977. There is no change proposed in Bill C-16 for the methods of revocation. There is nothing new in this legislation when it comes to the revocation of citizenship.

Le sénateur Taylor: Madame la ministre, j'aurais trois questions à poser, qui sont liées. Il s'agit d'abord de la notion d'intérêt public, lorsque l'on refuse la citoyenneté, ensuite d'annulation et, enfin, de révocation. Étant donné que les candidats à la citoyenneté sont déjà des immigrants reçus, et ont déjà eu la possibilité d'entrer au Canada, en cas de révocation de cette citoyenneté, la personne en question est encore un immigrant reçu. Si on annule cette citoyenneté, on a encore affaire à un immigrant reçu. Vous dites qu'il peut être contraire à l'intérêt public que d'accorder la citoyenneté à quelqu'un, et vous citez quelques exemples. Mais moi je vous réponds que cette personne continue à circuler au Canada, comme immigrant reçu. Est-ce que je me trompe, ou est-il possible dans certains cas que l'individu en question soit reconduit à la frontière?

Mme Caplan: Cela dépend dans chaque cas si la personne en question ferait l'objet d'une enquête qui entraînerait des procédures d'expulsion.

En ce qui concerne votre premier point, l'intérêt public que présente le refus d'accorder la citoyenneté, l'intention ici c'est de prévoir une soupape de sécurité. En d'autres mots, lorsque le Cabinet est clairement d'avis qu'il est dans l'intérêt public de ne pas accorder la citoyenneté à quelqu'un, il est possible de refuser de lui attribuer la citoyenneté. Comme je l'ai dit, cette mesure fait suite à un arrêt de la Cour suprême qui déclare que la citoyenneté n'est pas un droit constitutionnel et que par conséquent nous devons pouvoir refuser d'accorder la citoyenneté.

En ce qui concerne l'annulation, cela se fait dans les cas les plus nets, lorsque, dans les cinq ans qui suivent l'attribution de la citoyenneté, il peut être prouvé clairement qu'un individu a menti, a fait de fausses déclarations ou a obtenu la citoyenneté de façon frauduleuse. Un avis est donné à l'individu et on lui offre l'occasion de se défendre, et la décision du ministre fait l'objet d'un examen judiciaire pour assurer l'application régulière de la loi et l'équité. La personne redevient alors un résident permanent à titre d'immigrant reçu. Une enquête peut être faite en fonction du cas et on déterminera alors s'il y a lieu d'essayer de révoquer le statut de résident permanent.

Les cas de révocation sont des cas qui prennent plus de temps et pour lesquels la barre est beaucoup plus haute car il ne s'agit pas de cas clairs et nets. Par conséquent il faut d'abord faire valoir ses arguments devant un juge de la Cour fédérale. Une fois que le ministère de la Justice et le ministre ont réussi à faire valoir leurs arguments devant la Cour fédérale, il est alors possible de procéder à un contrôle judiciaire à chaque étape du processus jusqu'à ce qu'enfin le Cabinet décide de révoquer ou non la citoyenneté.

Je tiens à signaler que les procédures de révocation prévues au projet de loi C-16 sont identiques aux procédures de révocation en vigueur depuis 1977. Le projet de loi C-16 ne propose aucun changement aux méthodes de révocation. Ce projet de loi ne renferme aucune nouvelle disposition en ce qui concerne la révocation de la citoyenneté.

Senator Taylor: I agree with you on revocation. Revocation is probably better. There are a few refinements. I think that the standard of proof could be a balance of probabilities.

Ms Caplan: That has always been. That is the test the court uses in civil cases. In criminal cases, there is a different test but, again, there is no change in the due process provisions, nor is there any change in the process of revocation from what has existed in this country since 1977.

I would point out that since 1977 there have been fewer than 40 cases of revocation in this country.

Senator Taylor: That leads me into my supplemental question, which has to do with annulment. I think that might become the back door for ministers to use. I know you would not use it, minister. However, it could be a case of using the back door as opposed to the revocation provision. In the annulment provision the appeal is to the Federal Court. However, since the Federal Court only determines the facts and the minister in turn will say that a fact occurred, such as the person having lied or something, then the appeal to the Federal Court is hollow. I say that because the Federal Court covers procedure but not fact. Therefore, annulment might be encouraged. There is nothing in that provision about reasonable doubt; it just states "reasonable grounds." I am a little concerned that this is a back-door approach to get around revocation. Another minister not as efficient or as scrupulous as you, minister, could use it.

Ms Caplan: First, it is the courts that have ruled that the appropriate standard is the balance of probability, since revocation is not a criminal proceeding but a civil proceeding, and it deals with the issues of burden of proof. There are very significant differences between annulment and revocation proceedings. The decision to annul is based on objective facts. For example, the Department of Citizenship and Immigration will look at court or police records to determine if a person was criminally prohibited. Citizenship would be annulled only in straightforward cases where the facts are clear. There is a requirement to send the person notice. After the citizenship is annulled, the person returns to permanent resident status and is able to stay in Canada and reapply for citizenship in five years. That is because the annulment lasts for only five years.

On the revocation side, the decision to revoke involves more subjective criteria. A person must knowingly commit fraud in order to enter Canada and obtain citizenship. Annulment is very subjective. There have to be documents that show, for example, that a person checked off the box that says he or she has no criminal record when, in fact, there is a criminal record and the court records prove it. The test for revocation is knowingly to commit fraud.

Le sénateur Taylor: Je suis d'accord avec vous au sujet de la révocation. La révocation est sans doute préférable. Il y a quelques améliorations. Je pense que la norme de preuve doit être la prépondérance des probabilités.

Mme Caplan: Cela a toujours été le cas. C'est le critère dont se servent les tribunaux dans les affaires au civil. Dans les affaires criminelles, le critère est différent mais ici encore, aucun changement n'est apporté aux dispositions concernant l'application régulière de la loi ni au processus de révocation en vigueur dans ce pays depuis 1977.

Je tiens à signaler que depuis 1977 il y a eu moins de 40 cas de révocation au pays.

Le sénateur Taylor: Cela m'amène à ma question supplémentaire, qui concerne l'annulation. Je pense que cela pourrait devenir le moyen détourné dont se serviraient les ministres. Je sais que vous ne vous en serviriez pas, madame la ministre. Cependant on pourrait se trouver à utiliser ce moyen détourné plutôt que les dispositions relatives à la révocation. Dans les dispositions relatives à l'annulation, l'appel est interjeté auprès de la Cour fédérale. Cependant, comme la Cour fédérale ne détermine que les faits et que le ministre indiquera ensuite qu'un fait s'est produit, c'est-à-dire que la personne a menti par exemple, alors l'appel auprès de la Cour fédérale est vain. Je dis cela parce que la Cour fédérale couvre la procédure mais pas les faits. Par conséquent, on pourrait encourager le recours à l'annulation. Cette disposition ne prévoit rien à propos du doute raisonnable; elle parle uniquement de «motifs raisonnables». Je crains qu'il s'agisse d'un moyen détourné de contourner la révocation. Un autre ministre qui ne serait pas aussi efficace ni aussi scrupuleux que vous, madame la ministre, pourrait s'en servir.

Mme Caplan: Tout d'abord, ce sont les tribunaux qui ont déclaré que la norme appropriée est la prépondérance des probabilités, étant donné que la révocation ne relève pas d'une poursuite au criminel mais d'une poursuite au civil, et traite de questions du fardeau de la preuve. Il existe des différences très nettes entre les procédures d'annulation et de révocation. La décision d'annuler repose sur des faits objectifs. Par exemple, le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration examinera les dossiers du tribunal ou de la police pour déterminer si une personne était sous le coup d'une interdiction au criminel. La citoyenneté ne sera annulée que dans des cas nets où les faits sont clairs. La loi exige qu'il faut en aviser l'intéressé. Une fois que la citoyenneté est annulée, la personne réintègre le statut de résident permanent et peut rester au Canada et présenter une nouvelle demande de citoyenneté cinq ans plus tard, étant donné que l'annulation ne reste en vigueur que pendant cinq ans.

En ce qui concerne la révocation, la décision de révoquer comporte des critères plus subjectifs. Une personne doit avoir délibérément commis un acte frauduleux pour entrer au Canada et obtenir la citoyenneté. L'annulation est très subjective. Il faut qu'il y ait des documents qui établissent, par exemple, qu'une personne a coché la case indiquant qu'elle a ou n'a pas de casier judiciaire alors qu'en fait, il existe un casier judiciaire et les dossiers du tribunal le prouvent. Le critère de révocation, c'est d'avoir délibérément commis un acte frauduleux.

Citizenship cases will be revoked on more factually complex grounds. These are then taken to the Federal Court Trial Division so that the judge can make a determination as to whether the department and the minister have made the case for revocation. It is taken very seriously. However, the person remains a permanent resident and can reapply for citizenship in five years unless there has been a decision that that person can be taken to inquiry for a process to remove permanent resident status.

In both cases one reverts to permanent resident status, and then the case has to be made that the person should never have been given permanent resident status in the first place. Again, that is the bar.

For both annulment and revocation it is important to know that we are dealing with people who were not entitled to Canadian citizenship in the first place. We are dealing with individuals who, had we had the facts, would not have been granted citizenship. They received citizenship through fraud, misrepresentation or, in the case of revocation, knowingly concealed a material fact that would have made them ineligible to receive Canadian citizenship.

On the issue of annulment, if a person was ineligible in the first place it is important to be able to make that case. It is reviewable judicially. In the case of judicial review, as is the case with all ministerial decisions, the proceedings cannot go forward if the court says that the individual did not live up to the obligations. In that case, then, the decision must be reconsidered. That is the protections of due process through judicial review of ministerial decisions.

Senator Taylor: Annulment still seems to leave the minister with major discretion as to whether the person had reasonably committed such an offence.

Ms Caplan: I want to be clear, senator. There is no subjectivity whatsoever when you come to annulment. What you are dealing with are objective facts and documentation of proof. Annulment proceedings require objective facts and proof. If that is not there, then the judicial review would fail.

Senator Taylor: I have also read in the bill that an annulment can take place five years after application for citizenship. That means that if the person is a landed immigrant and applies five years later the individual has been in Canada for eight years.

Ms Caplan: Cases subject to annulment are dealt with objectively. Canada is generous in granting citizenship within 1,095 days of legal status within Canada. If someone conceals information or lies on their application and it is discovered within five years of the granting of citizenship, then the annulment provision goes forth, subject to judicial review. That is part of the integrity of Canadian citizenship.

Les cas de citoyenneté seront révoqués pour des motifs plus complexes au niveau des faits. Ils sont alors présentés à la Section de première instance de la Cour fédérale afin que le juge puisse décider si le ministère et le ministre ont établi le bien-fondé des arguments en faveur de la révocation. On prend cela très au sérieux. Cependant, la personne demeure résidente permanente et peut présenter une nouvelle demande de citoyenneté dans cinq ans à moins qu'il ait été décidé que la personne fasse l'objet d'une enquête destinée à lui retirer son statut de résident permanent.

Dans les deux cas, la personne réintègre le statut de résident permanent et il faut alors établir que cette personne n'aurait jamais dû recevoir le statut de résident permanent. C'est donc ici encore la norme.

En ce qui concerne l'annulation et la révocation, il est important de savoir que nous avons affaire à des personnes qui n'avaient jamais été admissibles à la citoyenneté canadienne. Nous avons affaire à des individus qui ne se seraient jamais vus attribuer la citoyenneté si nous avions disposé des faits. Ils ont reçu la citoyenneté par fraude, ou au moyen d'une fausse déclaration ou, dans le cas de la révocation, au moyen de la dissimulation intentionnelle de faits essentiels qui les auraient empêchés de recevoir la citoyenneté canadienne.

En ce qui concerne l'annulation, si la personne au départ n'était pas admissible, il est important de pouvoir présenter des arguments à cet effet. Cela fait l'objet d'un contrôle judiciaire. Dans le cas du contrôle judiciaire, comme pour toutes les décisions ministérielles, les procédures ne peuvent pas continuer si le tribunal déclare que l'individu n'a pas respecté ses obligations. Dans ce cas, la décision doit alors être revue. Il s'agit des mécanismes de protection de l'application régulière de la loi qu'assure le contrôle judiciaire des décisions ministérielles.

Le sénateur Taylor: L'annulation semble laisser au ministre un important pouvoir discrétionnaire quant à savoir si la personne a commis, selon des motifs raisonnables, une telle infraction.

Mme Caplan: Je tiens à être claire, sénateur. La subjectivité n'entre absolument pas en ligne de compte en ce qui concerne l'annulation. On se base sur des faits objectifs et des preuves documentaires. Les procédures d'annulation exigent des faits objectifs et des preuves car autrement, le contrôle judiciaire serait voué à l'échec.

Le sénateur Taylor: J'ai aussi lu dans le projet de loi qu'une annulation pourrait avoir lieu cinq ans après la demande de citoyenneté. Cela signifie que si la personne est un immigrant reçu et présente une demande cinq ans plus tard, elle a été au Canada pendant huit ans.

Mme Caplan: Les cas qui font l'objet d'annulation sont traités de manière objective. Le Canada est généreux en attribuant la citoyenneté dans les 1 095 jours de statut légal au Canada. Si quelqu'un dissimule de l'information ou fait de fausses déclarations lorsqu'il remplit sa demande et que l'on s'en rend compte dans les cinq ans qui suivent l'attribution de la citoyenneté, les dispositions relatives à l'annulation s'appliquent alors, sous réserve d'un contrôle judiciaire. Cela fait partie de l'intégrité de la citoyenneté canadienne.

Your point is well taken. We certainly anticipate that the exception would be five years and that the majority would come to our attention within one to two years.

Senator Pearson: My question is really more one of information than anything else. I am struggling with the problem of children, although not in terms of the question of adoption. That is not the issue I am looking at. I am looking at the right of a child under the Convention on the Rights of the Child to a name and a nationality. I have been made aware of cases in which children, in infancy, have come into Canada with their parents as stateless persons. I find it hard to see how the measures of the bill apply to children, apart from the adoption issue. There is a clause that states that if a child under the age of 7 is found deserted then that child will be deemed to have been born here. In the case of unaccompanied minors and those who come in under a permit because they are stateless, is there anything in this legislation that even applies? The right to a name and a nationality really does mean the right to citizenship of something.

Ms Caplan: You have asked a technical question, senator, and I will ask my officials to address it. First, I attend citizenship ceremonies at which there are children receiving their citizenship, and it is a joy. If you have not had the opportunity to attend such a ceremony, I would recommend it to everyone. It is particularly wonderful to see the kids who receive their citizenship at the same time as their parents. It is often described as one of the milestones in the life of a family. I have heard of families who choose to do it together and then celebrate on an annual basis the day they received their citizenship. It is wonderful. That is the first point I wanted to make about children.

Second, Canada is a signatory to the international convention on statelessness. We do everything we can to ensure that we do not cause statelessness, and if we find someone in a stateless situation we attempt to respond to that situation.

Having said that, I give you the expert.

Mr. Normand Sabourin, Registrar of Citizenship, Department of Citizenship and Immigration: To answer your question, one should look at what the general authority is in the legislation regarding granting citizenship to children. Anyone who is born here will be a citizen of Canada. Anyone who is born to a Canadian parent will be a citizen of Canada. You have referred to the provision covering foundlings. If we find a child here and we do not know where he or she was born, that child will be a citizen. Finally, if a child is stateless and has no parents or affiliation that can be demonstrated, the minister has the discretion to let that child apply as an adult. In other words, it is not necessary to have a parent who is a Canadian citizen in order to be granted citizenship.

Finally on the issue of statelessness, if a child is born abroad to a Canadian parent, in 2020 or later, as a second-generation child of a Canadian, there would be no eligibility of nationality for that

Je vois très bien ce que vous voulez dire. Nous prévoyons assurément que les cinq ans seraient l'exception et que la majorité de ces cas seraient portés à notre attention au bout d'un an ou deux.

Le sénateur Pearson: Ma question concerne le problème des enfants mais pas au niveau de l'adoption. Ce n'est pas le problème qui me préoccupe. Ce qui me préoccupe, c'est le droit de l'enfant en vertu de la Convention sur les droits de l'enfant à un nom et à une nationalité. Je suis au courant de cas où des enfants, en bas âge, sont venus au Canada avec leurs parents en tant qu'apatrides. J'ai de la difficulté à voir comment les mesures du projet de loi s'appliquent aux enfants, mise à part la question de l'adoption. Une disposition prévoit que si un enfant de moins de 7 ans est abandonné, alors on considérera que cet enfant est né ici. Dans le cas de mineurs non accompagnés et de ceux qui viennent ici en vertu d'un permis parce qu'ils sont apatrides, y a-t-il des dispositions dans ce projet de loi qui s'appliquent à ce genre de cas? Le droit à un nom et à une nationalité signifie en fait le droit à la citoyenneté.

Mme Caplan: Vous avez posé une question technique, sénateur, et je vais demander à mes collaborateurs d'y répondre. Tout d'abord, j'aimerais dire que j'assiste aux cérémonies de citoyenneté où des enfants reçoivent la citoyenneté, et c'est un beau moment. Si vous n'avez pas eu l'occasion d'assister à une telle cérémonie, c'est une chose que je recommande à tout le monde. Il est particulièrement merveilleux de voir les enfants recevoir la citoyenneté en même temps que leurs parents. On dit souvent qu'il s'agit d'un des événements marquants de la vie d'une famille. Je sais que certaines familles choisissent de recevoir la citoyenneté ensemble puis de célébrer chaque année le jour où ils ont reçu leur citoyenneté. C'est merveilleux. C'est d'abord ce que je voulais dire à propos des enfants.

Deuxièmement, le Canada est signataire de la Convention internationale sur l'apatridie. Nous faisons tout ce que nous pouvons pour nous assurer de ne pas causer d'apatridie, et si nous constatons que quelqu'un est apatride, nous tâchons de remédier à la situation.

Cela dit, je cède la parole au spécialiste.

M. Normand Sabourin, greffier de la citoyenneté, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration: Pour répondre à votre question, il faut examiner les dispositions générales du projet de loi concernant l'attribution de la citoyenneté aux enfants. Quiconque est né ici sera citoyen du Canada. Tout enfant d'un parent canadien sera un citoyen du Canada. Vous avez parlé des dispositions concernant les enfants trouvés. Si nous trouvons un enfant ici et que nous ignorons quel est son pays d'origine, cet enfant deviendra un citoyen. Enfin, si un enfant est apatride et n'a pas de parents ni d'affiliation qui puisse être établie, le ministre a alors le pouvoir discrétionnaire d'autoriser cet enfant à présenter une demande en tant qu'adulte. Autrement dit, il n'est pas nécessaire qu'il ait un parent qui soit citoyen canadien pour se voir accorder la citoyenneté.

Enfin, en ce qui concerne la question de l'apatridie, si l'enfant est né à l'étranger d'un parent canadien, en 2020 au plus tard, en tant qu'enfant de la deuxième génération d'un Canadien, il n'y

child. Clause 11 of the bill would allow the child citizenship if he or she would otherwise be stateless.

Senator Joyal: My first question deals with clause 24(1), which provides for the Governor in Council to appoint a retired judge to act as a review committee. That clause limits consultations to the House of Commons only. In my opinion, that does not reflect the composition of our Parliament because it has happened in the past that a party with less than 12 members in the House of Commons was the opposition party in the Senate. This clause should reflect the true nature of our Parliament. Under the political party system of Canada, we currently have more parties than ever sitting in the House of Commons. It could happen that the main opposition party in the Senate would not be consulted because it consisted in electing only 11 members to the House of Commons.

If we are to maintain the principle of consulting the parties, which I think is a sound principle, we should reflect the representation of the parties in the Senate.

Ms Caplan: Thank you, senator. I should like to explain the intent of the clause and why it was written in the way it is.

From previous experience, our department has learned that when, in dealing with issues with national security implications, the Federal Court in a judicial review application was found to be biased, or where the Federal Court found that the Security Intelligence Review Committee was biased, there was a need to appoint a judge to take the place of SIRC. This provision allows for an appointment using the exact same criteria as for the appointment of members of the Security Intelligence Review Committee.

The legislation that established SIRC requires us, because of national security implications, to use the identical nomination procedure to appoint a judge — likely a retired judge — in place of SIRC. It is the opinion of the department that to change that would require a change to the legislation establishing the Security Intelligence Review Committee.

Did I explain that clearly?

Senator Joyal: Oh, yes. Do not worry. I understand that very clearly. I have been in Parliament for many years.

We had a committee in the Senate chaired by Senator Kelly, who retired this summer. The members of that committee were all sworn in for the performance of their very sensitive function because of their access to sensitive material. I believe that the Leader of Her Majesty's Loyal Opposition in the Senate has exactly the same trust and confidence as the leader of any party in the House of Commons, especially when taking into consideration that on matters of security the Senate has revised rules and procedures. That was done very recently. I believe that consulting the leader of that party in the Senate would offer the same guarantees of fairness. We do not ask that the leader who is

aurait pas d'admissibilité à la nationalité pour cet enfant. L'article 11 du projet de loi autoriserait l'enfant à recevoir la citoyenneté si, sans cela, il serait apatride.

Le sénateur Joyal: Ma première question concerne le paragraphe 24(1), qui prévoit que le gouverneur en conseil peut nommer un juge à la retraite pour qu'il remplisse les fonctions d'un comité de surveillance. Cette disposition limite les consultations uniquement à la Chambre des communes. À mon avis, cela ne reflète pas la composition de notre Parlement étant donné que par le passé il est arrivé qu'un parti comptant moins de 12 députés à la Chambre des communes se retrouve le parti d'opposition au Sénat. Cette disposition devrait refléter la véritable nature de notre Parlement. En vertu du système de partis politiques du Canada, nous avons à l'heure actuelle un nombre sans précédent de partis qui siègent à la Chambre des communes. Il pourrait arriver que le principal parti de l'opposition au Sénat ne soit pas consulté parce qu'il n'a réussi qu'à faire élire 11 députés à la Chambre des communes.

Si nous voulons maintenir le principe de la consultation des partis qui, à mon avis, est un principe valable, nous devrions rendre compte de la représentation des partis au Sénat.

Mme Caplan: Je vous remercie, sénateur. J'aimerais expliquer l'objet de cette disposition et la raison pour laquelle elle a été formulée de cette façon.

Notre ministère a appris, d'après son expérience, que lorsque l'on traite de questions ayant des incidences au niveau de la sécurité nationale, on constatait que la Cour fédérale dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire était partielle, ou lorsque la Cour fédérale a constaté que le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité était partial, il était nécessaire de nommer un juge qui prendrait la place du CSARS. Cette disposition permet d'effectuer une nomination à l'aide des critères identiques à ceux utilisés pour nommer les membres du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité.

La loi qui a établi le CSARS nous oblige, pour des raisons de sécurité nationale, à utiliser un processus identique pour nommer un juge — probablement un juge à la retraite — qui remplacera le CSARS. Le ministère considère que pour apporter ce changement, il faudrait modifier la loi qui établit le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité.

Mon explication a-t-elle été claire?

Le sénateur Joyal: Oh, oui. Ne vous inquiétez pas. Je comprends cela très clairement. Je suis au Parlement depuis de nombreuses années.

Nous avons un comité au Sénat présidé par le sénateur Kelly, qui a pris sa retraite cet été. Les membres de ce comité ont tous été assermentés pour s'acquitter de leurs fonctions très délicates étant donné qu'ils ont accès à des renseignements de nature délicate. Je crois que le chef de la loyale opposition de Sa Majesté au Sénat jouit de la même confiance que le chef de n'importe quel parti de la Chambre des communes, surtout compte tenu du fait qu'en matière de sécurité le Sénat possède des règles et des procédures qu'il a révisées très récemment. Je crois que la consultation du chef de ce parti au Sénat offrirait les mêmes garanties d'équité. Nous ne demandons pas que le chef qui est

consulted have direct access to sensitive material. We are not offering the leader to determine whether a person should receive citizenship if he or she has been involved in, for example, an international spy network or other such criminal offences. We are essentially consulting the leader on the basis of his or her experience in leading a group of legislators. That is essentially the qualification. We would not be giving him or her access to sensitive material.

Although I understand the point you are making, this issue will probably be revisited by the members of this committee on the basis of the status of the Senate. If the status of the Senate is defined in the legislation on the basis of parties represented, I believe that, as both houses work on the basis of the party system, both should have the same privilege to be consulted. It is established here that it is a privilege for the leader of parties represented in the House of Commons.

Ms Caplan: I understand you point, senator. This provision deals with occasions when the Security Intelligence Review Committee is unable to fulfil its duties and a retired judge is appointed in its place. Because we are dealing with issues of national security, it is important that there be administrative consistency, that the individual appointed to replace SIRC be appointed in the same manner as the members of SIRC.

If there are changes to the CSIS act in the future, I understand that there would be consequential amendments to the Citizenship Act to ensure that the two are consistent. That consistency is important in order to ensure that whoever assumes the responsibilities of SIRC is entitled to all information to which SIRC would be entitled. Therefore, this provision mirrors exactly the provisions in the CSIS act.

Senator Joyal: I know that.

My next question deals with clause 4. Clause 4(1)(a) provides that citizenship is acquired by birth. A person born in Canada is granted citizenship at birth. There are two avenues to acquire citizenship: either by birth or by granting citizenship to a person who applies under specific conditions that the bill offers. When we say that there is no constitutional right to citizenship, I would contend that there is no constitutional right for citizenship to be acquired through petition but there is a constitutional right to citizenship when you are born in Canada. Can a citizen born in Canada have his or her citizenship revoked or annulled or suspended or changed or altered or whatever? Is there any provision in this bill whereby a Canadian who was granted citizenship by birth would find himself or herself at the point of being denied citizenship?

Ms Caplan: That is an important point. Within the Charter of Rights and Freedoms, certain rights have been accrued. The right that Senator Joyal pointed out is a statutory right, not a constitutional right.

The Deputy Chairman: It is constitutional in the Charter.

consulté ait directement accès à des renseignements de nature délicate. Nous ne proposons pas que le chef détermine si une personne doit recevoir la citoyenneté si cette personne a fait partie, par exemple, d'un réseau international d'espions ou a commis des infractions criminelles de ce genre. Nous consultons essentiellement le chef en fonction de l'expérience que lui confère le fait d'être à la tête d'un groupe de législateurs. C'est essentiellement à ce titre qu'il agirait. Nous ne lui donnerions pas accès à de l'information de nature délicate.

Bien que je comprenne l'argument que vous faites valoir, les membres du présent comité reviendront sans doute sur cette question en fonction du statut du Sénat. Si le statut du Sénat est défini par la loi en fonction des partis représentés, je crois que, étant donné que les deux Chambres fonctionnent selon le système de partis, qu'elles devraient toutes deux posséder le même privilège d'être consultées. Il est établi ici qu'il s'agit d'un privilège pour le chef des partis représentés à la Chambre des communes.

Mme Caplan: Je comprends votre argument, sénateur. Cette disposition traite des cas où le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité n'est pas en mesure de s'acquitter de ses fonctions et où un juge à la retraite est nommé à sa place. Comme il s'agit de questions de sécurité nationale, il est important d'assurer une certaine cohérence sur le plan administratif, à savoir que la personne nommée pour remplacer le CSARS soit nommée de la même façon que les membres du CSARS.

Si par la suite des changements sont apportés à la Loi sur le SCRS, je crois comprendre que des modifications connexes seront apportées à la Loi sur la citoyenneté pour que ces deux lois soient compatibles. Cette cohérence est importante pour permettre de s'assurer que quiconque assume les responsabilités du CSARS ait accès à toute l'information à laquelle le CSARS est autorisé à avoir accès. Par conséquent, cette disposition reprend exactement les dispositions prévues par la Loi sur le SCRS.

Le sénateur Joyal: Je sais.

Ma prochaine question concerne l'article 4 du projet de loi. L'alinéa 4(1)a) prévoit que la citoyenneté s'obtient dès la naissance. Une personne née au Canada obtient la citoyenneté dès la naissance. Il y a deux façons d'obtenir la citoyenneté: soit du fait de la naissance, soit en attribuant la citoyenneté à une personne qui en fait la demande selon des conditions précises prévues par le projet de loi. Lorsque nous disons qu'il n'existe pas de droit constitutionnel à la citoyenneté, je soutiendrais qu'il n'existe pas de droit constitutionnel à la citoyenneté obtenue sur demande, mais qu'il en existe un pour ceux qui sont nés au Canada. Un citoyen né au Canada peut-il voir sa citoyenneté révoquée, annulée, suspendue ou modifiée? Existente-ils des dispositions dans ce projet de loi qui se trouveraient à priver de sa citoyenneté un Canadien qui a qualité de citoyen du fait de sa naissance?

Mme Caplan: Il s'agit d'un aspect important. La Charte des droits et libertés accorde certains droits. Le droit que le sénateur Joyal vient de souligner est un droit prévu par la loi, pas un droit constitutionnel.

Le vice-président: Il est constitutionnel dans la Charte.

Ms Caplan: Yes, but not in the statute.

Thank you for that clarification. It is quite correct that anyone who is born in Canada is automatically a Canadian citizen. Furthermore, anyone who is entitled under the law and under this new proposed law to Canadian citizenship cannot have it annulled or revoked unless that citizenship was given to someone who was ineligible — that is, if it were given to someone who had lied or had gained citizenship by fraudulent means or by misrepresentation or, in the case of revocation, to someone who had knowingly concealed a material fact. Citizenship cannot be taken away from anyone who rightly received that citizenship in accordance with the law or by birth. It cannot be taken away from anyone who received citizenship by birth or by anyone who received citizenship in accordance with this legislation. However, clause 15.1 allows for renunciation of citizenship of those who are born in the country.

Senator Joyal: That is another issue.

Ms Caplan: It is important that we make the point that those who are born here and those who legally and lawfully receive citizenship under the law cannot have their citizenship taken away from them.

Senator Buchanan: Is not that subject to paragraph 4(2)? That is the only way a person born in Canada does not automatically become a Canadian citizen.

Ms Caplan: Children of foreign diplomats who are technically not in Canada.

Senator Prud'homme: Yes, or people at their service.

Ms Caplan: That is correct. Thank you for that clarification.

Senator Joyal: I want to continue on this because it is important. There are constitutional elements there that are not reflected at first site in the statute. I will explain my appreciation of the bill at this point in time.

When citizenship is recognized, it is the result in Canada of a long evolution. Before, we were British subjects. The first passport I had in 1967 had the following sentence on the bottom of it: "A Canadian citizen is a British subject." The notion of "citizenship" and the notion of "subject of" are two different notions. They are important and there are fundamental differences between them. "Citizenship" is essentially the belonging of an individual to a recognized nation that has an identity and a sovereignty in the world of democracies and countries around the world. When we pledge allegiance to Canada, we pledge allegiance to a territory that has a sovereignty and that guarantees to its nationals — not its Canadian family because that does not exist in political terms. It exists in private law terms and we use it in political terms, but it confuses me. We belong to a nation and because we belong to that nation we are entitled to rights and freedoms. The values you are talking about are essentially the rights and freedoms. What I want to be guaranteed and to share with other Canadians are the rights and freedoms that are entrenched in the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

Mme Caplan: Oui, mais pas dans la loi.

Je vous remercie de cet éclaircissement. Il est tout à fait exact que quiconque est né au Canada devient automatiquement citoyen canadien. De plus, quiconque est admissible en vertu de la loi et en vertu de ce nouveau projet de loi à la citoyenneté canadienne, ne peut pas voir sa citoyenneté annulée ou révoquée à moins que cette citoyenneté ait été attribuée à quelqu'un qui n'y était pas admissible — à savoir qu'elle a été accordée à quelqu'un qui a menti ou qui a obtenu la citoyenneté par des moyens frauduleux, par de fausses représentations, ou dans le cas de la révocation, en dissimulant de façon intentionnelle des faits essentiels. Quiconque a reçu à juste titre la citoyenneté conformément à la loi ou du fait de sa naissance ne peut se la voir retirée. On ne peut la retirer à quiconque ayant obtenu la citoyenneté du fait de sa naissance ou conformément à la présente loi. Cependant, l'article 15.1 autorise la répudiation de la citoyenneté de la part de ceux qui sont nés au pays.

Le sénateur Joyal: C'est une autre question.

Mme Caplan: Il est important de souligner que ceux qui sont nés ici et ceux qui obtiennent légalement et légitimement la citoyenneté en vertu de la loi ne peuvent se faire enlever leur citoyenneté.

Le sénateur Buchanan: N'est-ce pas de cela qu'il est question au paragraphe 4(2)? Il s'agit du seul cas où quelqu'un qui est né au Canada ne devient pas automatiquement citoyen canadien.

Mme Caplan: Il s'agit des enfants de diplomates étrangers, qui ne résident pas au Canada, strictement parlant.

Le sénateur Prud'homme: Oui, ou encore les personnes qui sont à leur service.

Mme Caplan: C'est exact. Merci de cette précision.

Le sénateur Joyal: Je veux continuer de parler de cette question car elle est importante. Il y a des éléments constitutionnels dont on ne tient pas compte à première vue dans la loi. Je veux vous expliquer la façon dont j'interprète le projet de loi.

La reconnaissance de la citoyenneté au Canada est le résultat d'une longue évolution. Auparavant, nous étions sujets britanniques. Mon premier passeport, en 1967, portait la mention suivante: «Un citoyen canadien est un sujet britannique». La notion de «citoyenneté» et la notion de «sujet» sont des concepts différents. Les deux sont importants et il existe des différences fondamentales entre eux. La «citoyenneté» signifie essentiellement qu'une personne appartient à une nation reconnue qui possède une identité et une souveraineté dans le monde des démocraties et parmi les pays du monde. Lorsque nous prêtons le serment d'allégeance envers le Canada, nous le faisons envers un territoire qui possède la souveraineté et qui garantit à ses ressortissants — pas à la famille canadienne, parce que ce concept n'existe pas en termes politiques. Il existe dans le droit privé et nous l'utilisons en termes politiques, mais je m'embrouille dans tout cela. Nous appartenons à une nation et parce que nous appartenons à cette nation, nous avons des droits et des libertés. Les valeurs dont vous parlez sont essentiellement les droits et libertés. Je veux qu'on me garantisse, ainsi qu'aux autres

These are the fundamentals of the Canadian identity of the citizenship of Canada. If we open the door to values, my definition of values might not be the definition of values of the present Leader of the Opposition in the other place. I respect the law in Canada but my values are not the same. What is the same among Canadians is rights and freedoms. We entrenched a Charter over and above Parliament, governments and values of individuals because we wanted to define what makes the country.

I read the third statute that entrenches citizenship on our books and also I read the oath. I know about the debate concerning the oath. We all know it. The major point is this: Should we refer to Her Majesty or not? This is an extremely sensitive and emotional issue. We know that Canadians are divided on this. We are legislators and it is our responsibility to recognize that. Over and above that, there is what unites Canadian and what Canadians share. What Canadians share are the rights and freedoms as interpreted by the court. This is what we have as values. The rest is personal. The rest is my family. The rest is private. The rest is the values I share with my own church, with my own profession, with my own neighbours, with my own community, and so on. The fact that I am a Canadian citizen, the result of a long evolution that created this sovereign country, means that it should be reflected somewhere in this statute. I have the perception that what is reflected there does not touch upon the essential elements of our nationhood at this point as Canadian citizens. It is as if we are afraid of something. We want to make an oath that is so much the result of a compromise that it is ambiguous. I will read it in English and I will read it in French. It states: "I promise to respect our country's rights and freedoms." Is it the rights of the country or the rights to territorial integrity or the rights to sovereignty, or is the rights of the Charter of Rights and Freedoms as entrenched in the Constitution? It is not clear. In French, it says the following:

[Translation]

Senator Joyal: "I undertake to respect the rights and freedoms of our country."

[English]

Which ones are they: the right to vote in a municipal election? Any municipality or province can make legislation that will change from one province to the other. This is not what our country is. Our country is essentially the Canadian Charter of Rights and Freedoms. Why not say:

[Translation]

"I pledge to respect the rights and freedoms entrenched in the Canadian Charter of Rights and Freedoms."

Canadiens, les droits et libertés enchâssés dans la Charte canadienne des droits et libertés. Ce sont des éléments fondamentaux de l'identité canadienne et donc de la citoyenneté du Canada. Si l'on veut parler plutôt de valeurs, la définition que j'ai de mes valeurs ne correspond peut-être pas à celle du nouveau chef de l'opposition à l'autre endroit. Je respecte les lois en vigueur au Canada, mais mes valeurs ne sont pas les mêmes. Ce que partagent les Canadiens, ce sont des droits et des libertés. Nous avons enchâssé une charte qui est au-dessus du Parlement, des gouvernements et des valeurs des personnes, parce que nous voulions définir ce qui fait notre pays.

J'ai lu la troisième loi qui enchâsse la citoyenneté dans nos textes législatifs et j'ai lu également le texte du serment. Je suis au courant du débat portant sur le serment. Nous sommes tous au courant. Le principal sujet de discussion est le suivant: devons-nous mentionner Sa Majesté ou non? C'est une question extrêmement délicate et qui suscite beaucoup d'émotion. Nous savons que les Canadiens sont divisés là-dessus. Nous sommes les législateurs et il nous incombe d'en tenir compte. En outre, il y a ce qui unit les Canadiens et ce que partagent les Canadiens. Ce que partagent les Canadiens, ce sont les droits et libertés tels que les interprètent les tribunaux. Ce sont les valeurs que nous partageons. Le reste est de nature personnelle. C'est ma famille, c'est privé. Les autres valeurs auxquelles je tiens, je les partage avec les membres de ma propre église, de ma profession, ou encore avec mes voisins, les membres de ma collectivité, et ainsi de suite. Le fait que je sois citoyen canadien est le résultat d'une longue évolution aboutissant à ce pays souverain, et cela doit se refléter quelque part dans cette loi. J'ai l'impression que ce qui y est reflété ne tient pas compte des éléments essentiels de notre nation, de ce qui nous distingue comme citoyens canadiens. On dirait que nous avons peur de quelque chose. Nous voulons un serment qui soit absolument le résultat d'un compromis, au point d'être ambigu. Je vais le lire en anglais et ensuite en français. On nous dit: «Je m'engage à respecter les droits et libertés de notre pays.» S'agit-il des droits du pays ou des droits à l'intégrité territoriale ou des droits à la souveraineté, ou encore des droits de la Charte des droits et libertés tels qu'enchâssés dans la Constitution? Ce n'est pas clair. En français, on dit ce qui suit:

[Français]

Le sénateur Joyal: «Je m'engage à respecter les droits et libertés de notre pays.»

[Traduction]

De quels droits s'agit-il: le droit de voter lors d'une élection municipale? Toute municipalité ou plutôt toute province peut adopter des lois qui seront différentes d'une province à l'autre. Ce n'est pas ce qu'est notre pays. Notre pays, c'est essentiellement la Charte canadienne des droits et libertés. Pourquoi ne pas dire:

[Français]

«Je m'engage à respecter les droits et libertés de la Charte canadienne des droits et libertés.»

[English]

That is clear. Everyone will know what it is. Rights and freedoms in general do not exist as a precise, legal constitutional concept. The perception I have in reading the bill is that it does not reflect the level of maturity that we have reached as a nation.

That is not a criticism I address to you personally, Madam Minister — I have too much respect for your job — but in the general definition, as Senator Andreychuk has said, I was expecting a preamble that said, “We share something in common. This is what we share in common and this is what it means to be Canadian.”

Senator Prud'homme: We will never agree.

Senator Joyal: Yes, we can.

Senator Grafstein: Respecting the rule of law.

The Deputy Chairman: In other words, the definitions are very general.

Senator Joyal: To me, there should be at least a preamble stating what it means to be a Canadian citizen. Are we so insecure in ourselves, in our nationhood, that we are not able to define what citizenship means? Are we so nervous about the discussion of those terms that we do not want to recognize that Canada is a sovereign nation and anyone belonging to it enjoys the rights and freedoms entrenched in the Canadian Charter of Rights and Freedoms?

It seems rather simple to me. I am not trying to find a little flea in the bill. I am just trying to understand the constitutional concept that this bill is supposed to reflect, because it is a very fundamental bill. It deals with the essence of what it means to be Canadian. All the rest, the family values, the Canadian family and that sort of discourse is good, it makes you feel good, but that is not what citizenship is. We are discussing here rights and freedoms of citizens. As a citizen, one is entitled to a health care system because one has to be a Canadian citizen to be covered by the health care system and so on. There are many consequences of being a citizen.

The Deputy Chairman: I understand, Madam Minister, you have to leave for Toronto.

Ms Caplan: I am happy to stay, senator, and answer your questions.

I hear what you say, senator, and I mean this with the deepest of respect. It took 12 years of debate and discussion to arrive at the non-unanimity of the oath as we have put it in the bill. My fear is that it would take another dozen years before we are able to achieve that kind of consensus.

Maybe that reflects an even greater maturity. I would point out that, while I think I am a mature person, I was born before the first Citizenship Act in 1947.

Some Hon. Senators: No!

[Traduction]

C'est clair. Tout le monde saura ce que c'est. Les droits et libertés en général n'existent pas en tant que concept constitutionnel juridique et précis. J'ai l'impression en lisant le projet de loi qu'il ne reflète pas le degré de maturité que nous avons atteint en tant que nation.

Ce n'est pas une critique que je vous adresse personnellement, madame la ministre — j'ai trop de respect pour votre fonction — mais dans la définition générale, comme le sénateur Andreychuk l'a dit, je m'attendais à un préambule où l'on dirait: «Nous avons quelque chose en commun. C'est ce que nous avons en commun et c'est cela qui nous définit comme Canadien.»

Le sénateur Prud'homme: Nous ne nous mettrons jamais d'accord.

Le sénateur Joyal: Oui, nous le pouvons.

Le sénateur Grafstein: Le respect de la primauté du droit.

Le vice-président: En d'autres mots, les définitions sont très générales.

Le sénateur Joyal: Il me semble qu'il faudrait au moins un préambule où l'on affirmerait ce que cela signifie d'être citoyen canadien. Sommes-nous si peu sûrs de nous, en tant que nation, que nous ne sommes pas capables de définir ce qu'on entend par citoyenneté? Avons-nous tellement peur de discuter de ces termes que nous ne voulons pas reconnaître que le Canada est une nation souveraine et que quiconque en fait partie jouit des droits et libertés enchâssés dans la Charte canadienne des droits et libertés?

Cela me semble assez simple. Je ne cherche pas à trouver la petite bête dans le projet de loi. J'essaie seulement de comprendre le concept constitutionnel que ce projet de loi est censé refléter, parce qu'il s'agit d'un projet de loi très fondamental. Il concerne l'essence même de ce que cela signifie d'être Canadien. Tout le reste, les valeurs familiales, la famille canadienne et les beaux discours à ce sujet, c'est bien bon pour le moral, mais ce n'est pas cela la citoyenneté. Nous discutons ici des droits et libertés des citoyens. Un citoyen est une personne qui a droit au système de soins de santé parce qu'il faut être citoyen canadien pour bénéficier de l'assurance-maladie, par exemple. La citoyenneté a bien des conséquences.

Le vice-président: Je crois savoir, madame la ministre, que vous devez partir pour Toronto.

Mme Caplan: Je suis heureuse de rester, sénateur, pour répondre à vos questions.

Je comprends ce que vous dites, sénateur, et je vous réponds avec le plus profond respect. Il a fallu 12 ans de débats et de discussions pour en arriver à l'absence d'unanimité au sujet du serment que nous avons inclus dans le projet de loi. Je crains qu'il faille une autre douzaine d'années avant de pouvoir en arriver à ce genre de consensus.

Cela reflète peut-être une maturité encore plus grande. Je pense être une personne qui a atteint la maturité, car je suis née avant l'adoption de la première Loi sur la citoyenneté en 1947.

Des voix: Non!

Ms Caplan: When you refer to the Charter of Rights and Freedoms, I think most Canadians recognize that that is a glorious achievement. But there are many others: our bill of rights, our human rights legislation, our multicultural act. I can think of many of the statutes that we have that help define who we are. There would be many international conventions as well that we could include in a statement or an oath. I do not say it is impossible in the future, but I believe that the bill that is before us today is a good representation of the consensus that has been achieved at this point, and that it is important. The provisions in this bill are important for today. It is important that we move forward with them.

As you know, no statute is forever. I would assume that in a few years there will be another discussion about proposed changes to citizenship that might take place in another 25 years, maybe before.

Senator Joyal: You say no statute is forever, except the Charter of Rights and Freedoms. This is the only one that will not be changed.

Senator Cools: No, that one needs some change too.

Ms Caplan: I hope you are right. I agree it is a glorious achievement. I hope it is never tampered with.

The Deputy Chairman: This is the first citizenship act, if I am not mistaken, since the first Charter of Rights and Freedoms.

Ms Caplan: That is right.

The Deputy Chairman: I repeat that in at least three sections of the Charter of Rights, which is in the heart of the Constitution, we refer to citizenship. That is not an ordinary statute. That is an organic statute. We use the term "organique" in French; it is the same thing in English. In that sense, it should refer more clearly to our parameters of the constitution; but that is another thing.

Senator Cools: I have an information question, if I may. I am just curious. Senator Joyal has given us a fair amount of food for thought. Earlier, Senator Kinsella repeated the idea of somehow in the bill addressing the concept of Canadian citizenship itself. I am just wondering whether the minister or her staff know, but it seems to me that the earlier versions of the Citizenship Act were not simply called the Citizenship Act. I believe they used to incorporate terms like "naturalization" and "alien." I am not sure, but it seems to me the acts used to refer to the fact in their titles that they were addressing the issue of naturalization. For example, what was the long title of the 1946 act?

The Deputy Chairman: Citizenship.

Senator Cools: I believe it was called Naturalization and Aliens Act. What was it called?

Mme Caplan: Vous faites allusion à la Charte des droits et libertés et je pense que la plupart des Canadiens la considèrent comme une merveilleuse réalisation. Mais il y en a plusieurs autres: notre Déclaration des droits, notre Loi sur les droits de la personne, notre Loi sur le multiculturalisme. Je peux vous mentionner plusieurs de ces lois qui nous aident à définir qui nous sommes. Il y a également de nombreuses conventions internationales que nous pourrions inclure dans une affirmation solennelle ou un serment d'allégeance. Je ne dis pas que ce sera impossible plus tard, mais je crois que le projet de loi dont nous sommes saisis aujourd'hui représente bien le consensus auquel nous sommes parvenus, et c'est cela qui est important. Les dispositions contenues dans ce projet de loi sont importantes aujourd'hui. Il est important de les adopter.

Comme vous le savez, aucune loi n'est éternelle. Je présume que dans quelques années, on discutera de nouveau de modifications proposées à la Loi sur la citoyenneté, mais cela pourrait se produire dans 25 ans, ou peut-être avant.

Le sénateur Joyal: Vous dites qu'aucune loi n'est éternelle, mais il faut exclure la Charte des droits et libertés. C'est la seule qui ne sera pas modifiée.

Le sénateur Cools: Non, celle-là aussi a besoin d'être modifiée.

Mme Caplan: J'espère que vous avez raison. Je suis d'accord avec vous pour dire que c'est une merveilleuse réalisation. J'espère qu'on n'y touchera jamais.

Le vice-président: C'est la première loi sur la citoyenneté, si je ne me trompe, depuis l'adoption de la Charte des droits et libertés.

Mme Caplan: Vous avez raison.

Le vice-président: Je répète que dans trois articles au moins dans la Charte des droits, qui est au cœur de la Constitution, on fait allusion à la citoyenneté. Ce n'est pas une loi ordinaire. C'est une loi organique. Nous utilisons le terme «organique» en français; c'est la même expression en anglais. Dans ce sens, il faudrait parler plus clairement de nos paramètres constitutionnels; mais c'est une autre question.

Le sénateur Cools: J'ai un renseignement à demander, si vous le permettez. C'est simplement par curiosité. Le sénateur Joyal nous a donné plusieurs éléments de réflexion. Le sénateur Kinsella a parlé encore tout à l'heure de l'idée de définir dans le projet de loi le concept même de la citoyenneté canadienne. Je me demande si la ministre ou ses adjoints pourraient me répondre, mais il me semble que les versions précédentes de la Loi sur la citoyenneté ne portaient pas simplement le titre de Loi sur la citoyenneté. Je crois qu'on incluait des expressions comme «naturalisation» et «aubain». Je n'en suis pas absolument sûre, mais il me semble que dans les lois précédentes on parlait dans le titre de la question de la naturalisation. Par exemple, quel était le titre intégral de la loi de 1946?

Le vice-président: On parlait de citoyenneté.

Le sénateur Cools: Je crois qu'il s'agissait de la Loi sur la naturalisation et les aubains. Était-ce bien le titre?

Mr. Sabourin: The legislation that came into force on January 1, 1947, was called the Canadian Citizenship Act, and that was the first ever citizenship act.

Senator Cools: Somewhere there is something called naturalization and aliens.

Ms Caplan: Are you referring to the British North America Act?

Senator Cools: No. One of the previous acts had a long title. Is that it? That is right: passed in 1946, an act respecting citizenship, nationality, naturalization and status of aliens. My memory is not so bad for an old senator. With regard to the short title, it says that this act may be cited by its short title, The Canadian Citizenship Act, 1946.

I am asking the minister to give some thought to this, because even there in this terminology the act is showing very clearly the differences between naturalization and a natural-born citizenship. At this point in time, and perhaps with the minister's cooperation, the committee should look at having the bill somehow or other reflect the modern richness of Canadian citizenship. It is just a thought, but I think we should bear it in mind.

The Deputy Chairman: For the purposes of the record, when they drafted the Constitution in 1867, they used "naturalization" and "aliens." They have been in the Constitution for more than a century, but the word "citizenship" is not there. The word "citizenship" is broader than that, because Canada in 1867 was not an independent country in the concert of nations. We have to remember that.

Then we were legislating in 1947; now it is 2000. It is a very different country today. In that sense, it is evolving. That is another debate.

Ms Caplan: It is an important point, senator, because it was not until 1947 that citizenship became a reality for people in Canada. Before that, quite correctly, we were British subjects.

Senator Cools: We were always Canadians.

Ms Caplan: I certainly would not argue with you, senator, but there was no mechanism for anyone to become a Canadian in law. It was in 1947 that the first Canadian Citizenship Act gave people the legal authority to become a Canadian citizen.

The Deputy Chairman: At the time of Confederation, it was naturalization and aliens. After the Statute of Westminster, it was possible to legislate in respect to citizenship. That is very clear. There is no problem there.

Ms Caplan: Senator, while I admit to being born before 1947, 1867 was a little before my time. I think that is one thing we all have in common here.

The Deputy Chairman: The Constitution is there whether you were born in the 20th century or not.

M. Sabourin: La loi qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1947 était intitulée Loi sur la citoyenneté canadienne, et c'était la toute première loi sur la citoyenneté.

Le sénateur Cools: Il existe une loi qui porte sur la naturalisation et les aubains.

Mme Caplan: Faites-vous allusion à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique?

Le sénateur Cools: Non. L'une des lois précédentes avait un long titre. Est-ce cela? Oui, en effet: la loi adoptée en 1946 était une loi concernant la citoyenneté, la nationalité, la naturalisation et le statut d'aubain. Ma mémoire n'est pas si mauvaise, pour un sénateur d'un âge avancé. En ce qui concerne le titre abrégé, on dit que la loi peut être citée en utilisant son titre abrégé, soit la Loi de 1946 sur la citoyenneté canadienne.

Je demande à la ministre de nous donner son avis, car même dans la terminologie de cette loi, on montre très nettement les différences entre la citoyenneté obtenue par naturalisation et la citoyenneté de naissance. Le comité devrait, peut-être avec la coopération de la ministre, voir à ce que le projet de loi reflète d'une manière ou d'une autre toute la valeur qu'on accorde aujourd'hui à la citoyenneté canadienne. C'est seulement une idée, mais je pense que nous devrions y réfléchir.

Le vice-président: Pour les fins du compte rendu, je précise que dans le libellé de la Constitution de 1867, on a utilisé les mots «naturalisation» et «aubains». Ces termes figurent dans la Constitution depuis plus d'un siècle, mais le mot «citoyenneté» n'y est pas. Le mot «citoyenneté» a un sens plus large, parce que le Canada n'était pas un pays indépendant dans le concert des nations en 1867. Nous ne devons pas l'oublier.

La loi dont vous parlez a été adoptée en 1947; nous sommes maintenant en l'an 2000. Notre pays est très différent aujourd'hui. Dans ce sens, les choses évoluent. Il s'agit d'un autre débat.

Mme Caplan: C'est un argument important, parce que c'est seulement en 1947 que la citoyenneté est devenue une réalité pour les résidents du Canada. Jusque-là, nous étions en effet sujets britanniques.

Le sénateur Cools: Nous étions toujours des Canadiens.

Mme Caplan: Je ne dis pas que je ne suis pas d'accord avec vous, sénateur, mais il n'y avait pas de mécanisme permettant à quelqu'un de devenir Canadien en vertu de la loi. C'est en 1947 que la première Loi sur la citoyenneté canadienne a donné aux gens une base juridique pour devenir citoyen canadien.

Le vice-président: Au moment de la Confédération, il était question de naturalisation et d'aubains. Après l'adoption du Statut de Westminster, il est devenu possible d'adopter une loi concernant la citoyenneté. C'est très clair. Il n'y a pas de problème.

Mme Caplan: Sénateur, j'ai bien voulu admettre être née avant 1947, mais je n'étais tout de même pas encore née en 1867. Je pense que nous pouvons tous dire la même chose.

Le vice-président: La Constitution existe quand même, qu'on soit né au XX^e siècle ou non.

Senator Buchanan: Senator Joyal's mention of the Charter of Rights is very important. Citizenship, as I recall, was in the Charter many times. You must remember that the Charter of Rights was passed by a Prime Minister and ten premiers, all of whom were very efficient, intelligent and handsome — and I was there.

Senator Prud'homme: Madam, I have many questions. My interest in citizenship goes back 40 years. It shows my age, too, because I was privileged to be the one responsible for reducing the period from five years to three years. At least that is one of the things I can claim I did in 30 years in the House of Commons. There was a lot of reluctance at that time in the debate. People wanted eight years, nine years. They did not want to give in easily. After many years, I introduced a private member's bill and we got three years. People are now under the impression that they can only apply after three years and then it takes a long time in certain places, where we are almost going back not to five years but close to it. It takes many more months. I do not mean to say people should be given the privilege to apply at two and-a-half years so that the process is completed after three years. I do not necessarily want a debate on that, but could you look into it?

I see that the oath has been changed. It does create some difficulty for me when you say in the new one "dorénavant." In the old oath there was no such a thing. You immediately swore allegiance or affirmed, according to your belief or religion. In this proposed oath, we do not go to either swearing or affirming. You just say, "I pledge."

It seems that we want to split the apple in two. There is a growing number of people, including some on your staff, who would have liked to take the pledge to Queen Elizabeth and make it entirely Canadian. My sister has been a citizenship judge. She loves the job, and she would still do it seven days a week, freely. She says the ceremonies are very emotional. I suggest every member should go at least once in their life. We used to say, "Her Majesty Queen Elizabeth the Second, Queen of Canada, her heirs and successors." Now "her heirs and successors" are no longer in there, so we are only pledging allegiance to Queen Elizabeth the Second, Queen of Canada. I do not want to pledge too much allegiance. I have done so 15 times so far in my life, in the army, in the House of Commons, in the Senate, so I say long live the Queen. However, if she were to die, we have her heirs to deal with. Why has the expression "her heirs and successors" disappeared? Some may find it funny. Now it is only Queen Elizabeth. If she is not there, what happens?

Le sénateur Buchanan: La mention faite par le sénateur Joyal de la Charte des droits est très importante. Si je me souviens bien, la citoyenneté est mentionnée à de nombreuses reprises dans la Charte. Il faut se rappeler que la Charte des droits a été adoptée par un premier ministre fédéral et 10 premiers ministres provinciaux, tous très efficaces, très intelligents et très beaux — et j'étais l'un d'entre eux.

Le sénateur Prud'homme: J'ai beaucoup de questions à vous poser, madame. Mon intérêt pour la question de la citoyenneté remonte à 40 ans. Je révèle ainsi mon âge, moi aussi, car j'ai eu le privilège d'être responsable de la réduction de la période d'attente de cinq ans à trois ans. C'est au moins l'une des choses que je peux affirmer avoir accompli au cours de mes 30 années à la Chambre des communes. On avait entendu bien des protestations au cours du débat qui a eu lieu à ce moment-là. Certains voulaient qu'on impose une période de huit ans ou même de neuf ans. Ils n'ont pas accepté de céder facilement. Après bien des années, j'ai présenté un projet de loi d'initiative parlementaire et nous avons obtenu la période de trois ans. Les gens ont actuellement l'impression qu'ils peuvent présenter une demande après trois ans seulement et qu'il faut ensuite attendre encore assez longtemps à certains endroits, de sorte qu'on est presque revenu à la période d'attente de cinq ans. Il faut bien d'autres mois pour traiter les demandes. Je ne veux pas dire que les gens devraient avoir le privilège de présenter une demande après deux ans et demi, afin que le traitement de leur demande soit terminé au bout de la période de trois ans. Je ne veux pas nécessairement entamer un débat là-dessus, mais pourriez-vous examiner la question?

Je constate qu'on a modifié le texte du serment de citoyenneté. Le nouveau texte me pose un problème parce qu'on y utilise le mot «dorénavant». On n'utilisait pas ce mot dans l'ancienne version. On prêtait immédiatement le serment d'allégeance ou l'on faisait une affirmation solennelle, selon nos croyances ou notre religion. Dans le texte proposé pour le serment, on ne parle pas de prêter serment ou d'affirmer solennellement. On dit simplement: «Je promets».

Il semble qu'on veuille faire deux choses à la fois. Il y a un nombre grandissant de personnes, y compris parmi votre personnel, qui auraient aimé remplacer le serment d'allégeance à la Reine Elizabeth par un serment d'allégeance uniquement envers le Canada. Ma sœur est juge de la citoyenneté. Elle adore son travail et elle serait prête à le faire sept jours par semaine, sans aucune hésitation. Elle dit qu'il y a énormément d'émotion lors de ces cérémonies. Je pense que tous les membres du comité devraient y assister au moins une fois dans leur vie. On avait l'habitude de dire: «Sa Majesté la Reine Elizabeth Deux, Reine du Canada, à ses héritiers et successeurs». Maintenant, il n'est plus question de «ses héritiers et successeurs», de sorte qu'on jure allégeance seulement à la Reine Elizabeth Deux, Reine du Canada. Je ne veux pas jurer trop souvent allégeance. Je l'ai déjà fait à 15 reprises dans ma vie, notamment dans l'armée, à la Chambre des communes, au Sénat, et je dis donc Vive la reine. Cependant, quand elle décèdera, elle sera remplacée par ses héritiers. Pourquoi l'expression «ses héritiers et successeurs» est-elle disparue? Certains peuvent trouver la chose bizarre. On

Ms Caplan: I did address this, but I am happy to mention it again. The intention with respect to the new oath is for conciseness and clarity. There is still an obligation to the heirs and successors. Common law requires that, and it is understood that it is the Queen as the head of state of Canada and whoever should follow her. It is understood as a common-law principle. I suggest you raise that again when the Department of Justice people are here next week and they will clarify that again for you further.

The first point that you raise, senator, is an important one and one that has not been raised today. In the bill, it says three years out of six, or 1,095 days. However, there is a provision for those who have legal status in Canada before attaining permanent resident status. That time counts for half-time up to one full year, so there is an acknowledgment of that time, which I think is important.

The other point you raise is that it does take time to process applications, especially where we have large numbers of applications. I think all applications are sent to Sydney for processing, no matter where they are from in the country. I will let Ms Frith give you the full answer, but I want to tell you what the goal is for processing time by the end of the year.

Ms Frith: Right now, Sydney is producing faster than we can actually handle the grants that are coming out of the service there. Essentially, when someone sends in an application, it is dealt with within days of arriving in Sydney. We have put processes in place to try to ensure that if something is missing from the application we let people know immediately so that we can keep on pushing it through the system. We have very small inventories, very small backlogs.

Where we run into some problems is in conducting the ceremonies as quickly as we can in some parts of Canada. That is simply a matter of having our resources working as quickly as they can right now to try to meet that need. However, within about an eight-month period, we are able to process most applications that come in. Some are done in less time. It depends on whether any complications come up.

Senator Buchanan: On a point of clarification, I know but maybe some others do not know here, you are not talking about Sidney, B.C. You are talking about Sydney, Cape Breton, Nova Scotia.

Ms Caplan: Indeed.

Senator Buchanan: That is why the process is going very quickly.

Ms Caplan: Sydney, Cape Breton, Nova Scotia, is the processing plant for citizenship applications, but, senator, to be fair, there have been times when the processing time at Sydney has been slower than anyone would like. That is why I asked

mentionne maintenant seulement la Reine Elizabeth. Quand elle ne sera plus là, que se passera-t-il?

Mme Caplan: J'en ai déjà parlé, mais je serai heureuse de le répéter. Dans la nouvelle version du serment, on recherchait la concision et la clarté. Il reste quand même une obligation envers les héritiers et successeurs du monarque. C'est nécessaire en vertu de la common law, et il est entendu qu'il s'agit de la Reine en tant que chef d'État du Canada, ainsi que toute personne qui lui succédera. C'est un principe reconnu dans la common law. Je vous suggère de poser la question aux représentants du ministère de la Justice lorsqu'ils comparaitront la semaine prochaine et ils pourront vous donner de plus amples explications.

Le premier point que vous avez soulevé, sénateur, est important et il n'avait pas encore été soulevé aujourd'hui. Dans le projet de loi, on parle de trois ans sur six, ou 1 095 jours. Il y a cependant une disposition pour ceux qui ont un statut juridique au Canada avant d'obtenir celui de résident permanent. Cette période compte seulement à 50 p. 100, jusqu'à concurrence d'une année complète, alors on reconnaît cette période, et c'est important à mon avis.

Vous avez mentionné également qu'il faut du temps pour traiter les demandes, en particulier dans les endroits où il y en a un grand nombre. Je pense que toutes les demandes sont acheminées à Sydney pour y être traitées, peu importe d'où elles proviennent dans le pays. Je vais demander à Mme Frith de vous donner une réponse plus complète, mais je tiens à vous dire quel est l'objectif visé en ce qui concerne la durée du traitement des demandes d'ici la fin de l'année.

Mme Frith: À l'heure actuelle, Sydney fait sa part du traitement des demandes plus rapidement que nous pouvons y donner suite ici. Essentiellement, lorsque quelqu'un envoie une demande, elle est traitée dans les jours qui suivent son arrivée à Sydney. Nous avons institué une procédure visant à nous assurer que s'il manque quelque chose dans une demande, nous en informons immédiatement la personne concernée, afin que tout puisse se dérouler sans interruption. Nous avons des arriérés très minimes.

Des problèmes peuvent se présenter lorsqu'il s'agit d'organiser les cérémonies le plus rapidement possible dans certaines parties du Canada. Il s'agit simplement d'organiser nos ressources le plus rapidement possible de manière à répondre immédiatement aux besoins. Cependant, nous sommes en mesure de traiter la plupart des demandes dans un délai de huit mois. Certaines prennent moins de temps. Tout dépend des complications qui surviennent.

Le sénateur Buchanan: Je tiens à préciser, au cas où d'autres ne le sauraient pas, que vous ne parlez pas de Sydney en Colombie-Britannique. Vous parlez de Sydney au Cap-Breton, en Nouvelle-Écosse.

Mme Caplan: En effet.

Le sénateur Buchanan: C'est pourquoi le processus fonctionne très rapidement.

Mme Caplan: C'est à Sydney, au Cap-Breton, en Nouvelle-Écosse, qu'est situé le centre de traitement des demandes de citoyenneté, mais en toute justice, sénateur, je dois dire qu'à un moment donné le temps de traitement des demandes

Ms Frith to let you know that we are actually doing quite well. The goal is to try to do the processing within six months of receipt of the application so that the person can have his or her citizenship within that time frame. That is a goal. From time to time, given the volume, the department has not always been able to achieve that, but we are doing extremely well right now, and I wanted you to know that that is something we are very pleased with.

The Deputy Chairman: With respect to this debate on the Queen and her successors, just read the Interpretation Act. It includes the successors. There is no debate about this.

Senator Prud'homme: With all due respect, you know that if Her Majesty were to die the Privy Council would decide if the title of the King or the Queen was to be King of Canada or Queen of Canada. It could have happened when George VI died. There was a debate as to whether Queen Elizabeth would be known as Queen Elizabeth I or Queen Elizabeth II as far as Canada was concerned. I raise the issue to ensure that there would be no confusion.

The Deputy Chairman: I have the text here.

[Translation]

Senator Beaudoin:

...upon the death of the Queen, any mention of Her Majesty Queen Elizabeth would be interpreted as designating her successor.

[English]

It is very clear in the act.

[Translation]

The king is dead, long live the king! That is as old as the monarchy itself. We do not have to state "and successors." If we refer to Her Majesty in a legal text, according to the Interpretation Act, this implies her successors. There are two people who want to ask questions during a second round.

[English]

I have no objection to extending the meeting for another few minutes because we have Senator Grafstein and Senator Andreychuk on the second round of questions. I think, though, that we must stop somewhere. We have discussed this issue enough.

Senator Andreychuk: Mr. Chairman, there have been many liberties on the questions and I restricted myself. There are some fundamental policies we need to talk about. There is a fundamental issue of public policy that I left for the second round, but you have been rather liberal in going off into other areas that could have been dealt with by other witnesses, so I ask for your indulgence.

à Sydney était plus lent qu'on l'aurait voulu. C'est pourquoi j'ai demandé à Mme Frith de vous faire savoir que tout va très bien actuellement. Notre objectif est d'essayer de ramener la durée du traitement à moins de six mois de la date de réception des demandes, afin que la personne en question puisse obtenir sa citoyenneté dans ce délai. C'est un objectif. De temps à autre, étant donné le volume de demandes, le ministère n'a pas été capable d'atteindre cet objectif, mais tout va extrêmement bien présentement et je tenais à vous dire que nous en sommes très heureux.

Le vice-président: Pour ce qui est de la question de la Reine et de ses successeurs, vous n'avez qu'à consulter la Loi d'interprétation. Les successeurs sont inclus. Cela ne fait aucun doute.

Le sénateur Prud'homme: Sauf le respect que je vous dois, vous savez que si Sa Majesté décède, le Conseil privé décidera si le titre du roi ou de la reine sera Roi du Canada ou Reine du Canada. On aurait pu le faire lorsque George VI est décédé. On s'est demandé si la Reine Elizabeth serait connue sous le titre de Reine Elizabeth I ou de Reine Elizabeth II, en ce qui concerne le Canada. Je soulève la question pour m'assurer qu'il n'y ait pas de confusion.

Le vice-président: J'ai le texte en main.

[Français]

Le sénateur Beaudoin:

[...] au décès de la reine, toute mention de la Reine Elizabeth s'interpréterait comme désignant son successeur.

[Traduction]

C'est absolument clair dans la loi.

[Français]

Le roi est mort, vive le roi! C'est vieux comme la monarchie. On n'a pas besoin de dire «les successeurs». Si on réfère à la reine dans un texte juridique, d'après la loi d'interprétation, cela comprend ses successeurs. Il y a deux personnes qui veulent prendre la parole en deuxième tour de table.

[Traduction]

Je ne vois pas d'objection à ce que l'on prolonge la réunion de quelques minutes encore parce que le sénateur Grafstein et le sénateur Andreychuk veulent encore poser des questions dans le cadre du deuxième tour. Je crois cependant que nous devons nous arrêter à un moment donné. Nous avons discuté suffisamment de cette question.

Le sénateur Andreychuk: Monsieur le président, certains n'ont pas fait preuve de beaucoup de discipline dans leurs questions, tandis que je me suis limitée. Il y a des politiques fondamentales dont nous devons parler. J'ai gardé pour le deuxième tour de questions un sujet d'intérêt public, mais vous vous êtes montré plutôt libéral en permettant des questions sur des sujets dont il aurait été préférable de parler avec d'autres témoins, et je demande donc votre indulgence.

The Deputy Chairman: I have accepted a second round, and you are the first questioner on the second round and Senator Grafstein is the second.

Senator Andreychuk: I promise to keep it to one question, if I can have a preamble.

My concern is that Canada, although certainly not the only country, has been built on pluralism and those of us who come from neither the English nor the French stock have found our place into Canada. I was born here so I have no difficulty. What concerns me most about the public policy issue here is that you read the section that says if you are born here you are a citizen very quickly. Therefore, I breathe easily, my citizenship cannot be taken away from me. That is a very simple reading of that section.

Those who came here read this act very differently. First of all, there is the question of values. The rule of law was very important. In so many countries where immigrants came from there was no rule of law. It was always subjected by the executive arm. Dictators and communist leaders used to strip people of their citizenship, so the value judgment around the executive is a very troublesome one.

My concern is that we have weighted this bill, in calling it citizenship, on de-naturalization or the perfection of citizenship. Some of the flaws in the people we have in Canada who perhaps should not have been here and should not have received citizenship are not flaws of the Citizenship Act but rather flaws of the immigration processes. I am eagerly waiting to read what the Immigration Act will say about that so we do not compound our problems into the future.

Why would we, in good public policy, put this in the hands of the executive to instruct the administration, the bureaucracy in this value system, when we are trying to respect the multicultural nature of our country, the diversity of our country, and the pluralistic nature of our country? Values will be defined somewhere down the line. We have ~~taken away what~~ I would call a full judicial due process. I fully understand that we are not talking about criminal law, but the courts have often said that the balance of probabilities, because of citizenship being so important, should be a test higher than the balance of probabilities. We have that stream.

You put in public interest. I do not have time to go through the clauses because the chairman wants to end the meeting sections. Cumulatively, the discretion lies in the executive arm, and that is a subjective test of the people inside the executive. Would it not have been better to have strengthened the due process, which is an objective test? If we are to take citizenship away from someone, should it not be a full court process and judicial review?

I hope we will have a chance to question some of the Department of Justice people and others. Judicial review is not the same thing as the due process, as I would like to see. This is all against the background that we will put this power in the hands of

Le vice-président: J'ai accepté d'accorder un deuxième tour de questions et vous êtes la première à obtenir la parole, tandis que le sénateur Grafstein sera le deuxième.

Le sénateur Andreychuk: Je promets de m'en tenir à une seule question, si vous me permettez un préambule.

Le Canada est fondé sur le pluralisme, et ce n'est pas le seul pays dans cette situation, et ceux d'entre nous dont l'ascendance n'est ni anglophone ni francophone ont trouvé une place au Canada. Je suis née ici et je n'ai donc pas eu de difficulté. Ce qui me préoccupe le plus au sujet de la question d'intérêt public en jeu ici, c'est qu'un article dit que quelqu'un qui est né ici devient citoyen très rapidement. Par conséquent, je suis rassurée, car ma citoyenneté ne peut pas m'être enlevée. C'est une interprétation très simple de cet article.

Ceux qui sont venus ici voient cette loi d'un oeil très différent. Premièrement, il y a la question des valeurs. La primauté du droit est très importante. Dans un grand nombre de pays d'où nos immigrants viennent, la primauté du droit n'existe pas. Elle est toujours assujettie au pouvoir exécutif. Des dictateurs et des dirigeants communistes avaient l'habitude de priver les gens de leur citoyenneté, de sorte que le jugement de valeur que peut porter l'exécutif est un élément très inquiétant.

Je crains que nous ayons lesté ce projet de loi, en disant qu'il porte sur la citoyenneté, l'annulation de la naturalisation ou la perfection de la citoyenneté. Si certaines personnes se trouvent au Canada alors qu'elles ne devraient pas y être et n'auraient pas dû recevoir la citoyenneté, ce n'est pas à cause de lacunes dans la Loi sur la citoyenneté, mais plutôt de lacunes dans la procédure relative à l'immigration. J'ai hâte de lire ce que la Loi sur l'immigration dira à ce sujet, afin que nous n'aggravions pas nos problèmes plus tard.

Pourquoi donner à l'exécutif, dans une politique gouvernementale, le droit de porter un tel jugement de valeur et de donner des instructions à l'administration, à la bureaucratie, alors que nous essayons de respecter la nature multiculturelle de notre pays, la diversité de notre pays, et la nature pluraliste de notre pays? Des valeurs seront définies à un moment donné. Nous avons renoncé à ce que je qualifierais de recours judiciaire complet. Je comprends bien qu'il ne s'agit pas de droit pénal, mais les tribunaux ont souvent affirmé qu'étant donné l'importance de la citoyenneté, il faudrait utiliser des critères plus élevés que la simple prépondérance des probabilités. Nous avons cette voie qui est possible.

Il faut agir en fonction de l'intérêt public. Je n'ai pas le temps de passer en revue les articles du projet de loi, parce que le président veut mettre fin à la réunion bientôt. En fin de compte, le pouvoir discrétionnaire appartient à l'exécutif, et il y aura donc un élément de subjectivité. N'aurait-il pas été préférable de renforcer la procédure de recours, pour ajouter un élément d'objectivité? Si nous devons priver quelqu'un de sa citoyenneté, ne faudrait-il pas s'en remettre à un processus ou à un examen judiciaire complet?

J'espère que nous aurons la possibilité de poser des questions à des représentants du ministère de la Justice et à d'autres. L'examen judiciaire n'est pas la même chose que l'application régulière de la loi, et c'est ce que j'aimerais voir. Mes craintes

the executive, based on reports coming from the departments or elsewhere. We will then have citizens trying to defend themselves, and you say that those who legally and lawfully came into the country should not worry. What about those who did not?

How do you define whether I lied on a form? Perhaps I lied because I did not understand it, because I came from a country where if I told the truth it would even be more punishing in ruling? Therefore, it seems to me that you leave a feeling of uncertainty on anyone who has come to this country that maybe by a quirk or some momentary lapse in the executive — who knows who will be in the executive in the future — there will be an uncertainty about their citizenship that I think is destructive of building the country together.

I am not saying that the executive will act wilfully and wrongly, but I know from experience that citizens are already saying they are not sure if they will be in the lawful or legal category, or will two or three other people be able to get some information to the government that will be difficult to rebut because of time or circumstance? How would someone defend themselves and prove documents out of Rwanda? Therefore, I have this unease that we have unnecessarily given this discretion to the executive when they would have been better placed in reinforcing the rule of law. That, I believe, was the mark of Canada being different from England or Rwanda or Russia or the former Soviet Union, or wherever else. That is the policy issue that troubles me.

Ms Caplan: I would like to address that because I believe you are starting from a misconception. This bill does not change anything that has existed since 1977. It does not give any additional executive powers when it comes to revocation, nor does it make any change to the due process provisions. In fact, I think you make a good argument for executive council decision making and the ability to balance. If you did have a case that was taken by the department where an individual, for whatever reason, lied on their immigration application and the department went forward and made their case and it went all the way to the cabinet, they would not be bound simply by the rule of law and a citizenship act that said that under this provision the individual has been proven to have lied, even if it were understandable or for good reason. The courts would have no choice but to revoke the citizenship, whereas with the executive council, as has been the case since 1977, there is the ability to hear from the individual and consider humanitarian and compassionate reasons, which is exactly as you have just pointed out.

I think you have made a good case why it is important that that provision remain one that the government stands accountable for. The provision has been used in only 37 cases since 1977. It has been used in a very limited way and it has ensured due process. This bill does nothing to change the due process provisions. It may be judicially reviewed all the way to the Supreme Court of Canada. You will have people before you who will argue that this process takes too long, and you will have people before you who will argue that this process should take longer.

découlent du fait que ce pouvoir sera octroyé à l'exécutif, qui tranchera en fonction de rapports provenant des ministères ou d'ailleurs. Il y aura alors des citoyens qui essayeront de se défendre et vous dites que ceux qui sont venus légalement et légitimement dans notre pays n'ont pas à s'inquiéter. Qu'en est-il des autres?

Comment pouvez-vous déterminer si j'ai menti en remplissant un formulaire? J'ai peut-être menti parce que je n'ai pas compris, ou parce que je viens d'un pays où l'on était encore plus sévère quand quelqu'un disait la vérité. Il me semble donc que vous laissez place à l'incertitude pour des personnes qui seront venues dans ce pays parce que des membres de l'exécutif pourraient commettre une erreur momentanée — car on ne sait pas qui fera partie de l'exécutif dans l'avenir — et certaines personnes pourraient être incertaines au sujet de leur citoyenneté, ce qui nuira à l'édification de notre pays, à mon avis.

Je ne dis pas que l'exécutif le fera délibérément et à tort, mais les gens se demandent déjà s'ils répondront aux exigences de la loi ou si deux ou trois personnes ne pourront pas fournir au gouvernement des renseignements qu'ils auront du mal à réfuter faute de temps ou en raison des circonstances. Comment quelqu'un pourra-t-il se défendre et produire des documents provenant du Rwanda? Je crains donc que ce soit donner inutilement un pouvoir discrétionnaire alors qu'il aurait mieux valu renforcer la primauté du droit. C'est ce qui distinguait le Canada de l'Angleterre, du Rwanda, de la Russie ou de l'ex-Union soviétique. Voilà ce qui m'ennuie.

Mme Caplan: Je voudrais en parler, car je crois que vous partez d'une idée fausse. Ce projet de loi ne change rien aux dispositions qui étaient en vigueur depuis 1977. Il ne confère aucun pouvoir supplémentaire en ce qui concerne la révocation de la citoyenneté et ne change rien à l'application régulière de la loi. Vous avez, en fait, fait valoir un bon argument en faveur de la possibilité, pour le conseil exécutif, de prendre des décisions et de faire la part des choses. Si le ministère se trouve devant le cas d'une personne qui a menti, pour une raison quelconque, sur sa demande d'immigration et que le dossier se retrouve devant le Cabinet, ce dernier ne sera pas simplement obligé d'appliquer la Loi sur la citoyenneté du fait que cette personne aura menti, même pour des raisons compréhensibles. Les tribunaux n'auraient d'autre choix que de révoquer sa citoyenneté alors que, comme c'est le cas depuis 1977, le conseil exécutif peut entendre les raisons de l'intéressé et baser sa décision sur des considérations humanitaires, précisément comme vous venez de le souligner.

Vous venez de démontrer pourquoi il est important que le gouvernement continue de rendre des comptes au sujet de cette disposition. Cette dernière n'a été invoquée qu'à 37 reprises depuis 1977. Elle a été utilisée de façon très limitée et a assuré l'application régulière de la loi. Ce projet de loi ne change rien à ces dispositions. Un appel peut aller jusqu'à la Cour suprême du Canada. Certains estiment que la procédure prend trop de temps tandis que d'autres affirmeront le contraire.

What I am telling you is that this has been in place since 1977. It has been tested in the courts. There are Federal Court of Appeal decisions that say that this process is in compliance with the Charter of Rights and Freedoms and that it meets the tests of fairness and due process set out in the Charter. The safeguard, if you will, for capriciousness on the part of any minister, any department or any individual who would begin an action before the courts is that the cabinet stands ultimately accountable for a decision to revoke the citizenship of any individual. If you leave it to the judges, as some will suggest to you, they would have no choice but to enact the law. If a law says, as it should, that if you obtained your citizenship or immigration to Canada through fraud, misrepresentation or by knowingly concealing a material fact, and if that can be proven, then there would be no choice but to move to revoke citizenship. The executive council has the opportunity to weigh all of the considerations and to give the individual a chance to make their case. Those around the cabinet table stand accountable for their decision.

Some people will come before you to argue — and I do not want to be simplistic about this — that, like the childhood game of hide-and-seek, once you get your citizenship, even if through fraud, misrepresentation or by knowingly concealing a material fact, and even if you knew you were not entitled to immigration or citizenship in Canada, no one should be able to take it away from you. In this case “no one” refers to the cabinet and the Canadian people.

I argue that if you want integrity in Canadian citizenship and if you want to make a clear statement, as the government as a matter of policy has said, then the government can make a decision to take that citizenship away. We will not be seen as a safe haven for those who have committed crimes against humanity, for war criminals and for terrorists. We must have a provision that says to those who have received citizenship when they were not entitled, when they were ineligible and should never have been granted citizenship in the first place, that there is a procedure involving fairness and due process that, ultimately, is on behalf of the people of Canada.

Anyone who has rightly received their citizenship has all of the same privileges as someone who was born here. No one can take his or her citizenship away. There is no home-free provision in Canada.

Senator Andreychuk: You gave an eloquent reason why we should be looking at our immigration process. You say that some people lie, cheat and steal. Safeguards should be properly and appropriately built into the immigration process.

Ms Caplan: They are.

Senator Andreychuk: I am not arguing against looking fully and fairly at those who should not have made it into this country. If you did lie and cheat substantially, then you should not be here. I do not think the previous legislation has stood the test of time to do what I want to do. I had hoped that at this point in time we would not have born citizens and naturalized citizens. I would have liked for there to be more unifiers. I think we will have more

Je tiens seulement à dire que cette disposition existe depuis 1977. Elle a été évaluée par les tribunaux. Des jugements de la Cour d'appel fédérale attestent que cette procédure est conforme à la Charte des droits et des libertés de la loi énoncés dans la Charte. La garantie qui protège contre une décision arbitraire d'un ministre ou d'un ministère ou contre les caprices de quiconque qui intenterait une action devant les tribunaux, est que, si l'on décide de révoquer la citoyenneté d'une personne, le Cabinet devra en rendre compte. Si, comme certains le suggèrent, vous confiez cette responsabilité aux juges, ces derniers n'auront d'autre choix que d'appliquer la loi. Si une loi prévoit la révocation de la citoyenneté pour ceux qui l'ont obtenue par fraude, au moyen d'une fausse déclaration ou en dissimulant intentionnellement des faits essentiels, les juges n'auront d'autre choix que de la révoquer. Le conseil exécutif peut, quant à lui, examiner tous les faits et donner à l'intéressé la possibilité de défendre sa cause. Les ministres qui siègent au Cabinet doivent rendre compte de leur décision.

Certains vous diront — sans vouloir être simpliste — que, comme pour la partie de cache-cache de votre enfance, une fois que vous avez obtenu la citoyenneté, même si c'était par fraude ou au moyen d'une fausse déclaration ou de la dissimulation intentionnelle de faits essentiels, même si vous saviez que vous n'aviez pas le droit d'immigrer au Canada ou d'obtenir la citoyenneté canadienne, personne ne devrait pouvoir vous l'enlever. Autrement dit, ni le Cabinet ni les Canadiens n'en ont le droit.

Si vous voulez préserver l'intégrité de la citoyenneté canadienne et bien montrer votre détermination, comme le gouvernement l'a fait, le gouvernement peut décider de révoquer la citoyenneté. Nous ne serons pas considérés comme un refuge pour ceux qui ont commis des crimes contre l'humanité, pour les criminels de guerre et pour les terroristes. Notre loi doit prévoir une disposition indiquant à ceux qui ont obtenu la citoyenneté alors qu'ils n'y avaient pas droit qu'une procédure permettra d'assurer l'équité et l'application régulière de la loi et cela, au nom de la population canadienne.

Toute personne qui a obtenu la citoyenneté en toute légitimité possède exactement les mêmes privilèges que les Canadiens de naissance. Personne ne peut lui enlever sa citoyenneté. Nous ne faisons pas la différence au Canada.

Le sénateur Andreychuk: Vous nous avez donné une excellente raison de réexaminer notre procédure d'immigration. Vous dites que certaines personnes mentent, trichent et volent. Il faudrait intégrer des garanties dans la procédure d'immigration.

Mme Caplan: Elle sont déjà là.

Le sénateur Andreychuk: Je ne m'oppose pas à ce qu'on examine de près le cas des individus qui n'auraient pas dû pouvoir s'établir chez nous. Si vous avez menti et triché, votre place n'est pas ici. Je ne pense pas que la loi précédente se soit révélée satisfaisante. J'espérais qu'à notre époque, nous n'aurions plus de citoyens de naissance et des citoyens naturalisés. J'aurais voulu une plus grande égalité. Je crois que nous aurons l'occasion de

time to talk about that in our hearings. I hope you will be following them.

Due process in the courts could have accomplished more than it has. Judicial review is not a substitute for the kind of due process that we could have had. Therefore, there would be no need to go to the executive on such matters. I question why we did not utilize changes to the judicial process to strengthen the ability to give fair and adequate hearings and appeals so that those who should not be here would not be here.

Ms Caplan: I am sure we will have further discussions on the topic. There is no suggestion in Bill C-16 that there is any change in a procedure that has been in place since 1977, either in due process provisions or in the authorities. Legislation on revocation is in place. Bill C-16 does not change what has been in place since 1977. The executive authority has been there since 1977. The processes have been in place since 1977. There is no change in that regard.

Further, senator, there has been no formal consultation with Canadians on any suggestion of change, because this has worked well. There has been no discussion on what that change should look like. Because I have followed the hearings of the Standing Committee on Citizenship and Immigration on both Bill C-63 and Bill C-16, I know that there are some who would suggest an entirely different process from what exists today. There has not been any discussion or any consideration of that because in the government's view the process and procedures that have been in place since 1977 have served Canadian interests well.

Since 1977, unfortunately, we have seen more terrorism in the world. You mentioned Rwanda. We have seen around the world the kinds of crimes against humanity that I have referred to. It is an ongoing challenge for Immigration to be as vigilant as we can be in discovering as much as we can about an individual's past before we grant them permanent residence in Canada. There are some who successfully hide and knowingly conceal their past.

One constituent told me that while sitting in a restaurant in one of our large cities he saw someone at another table who had tortured him in jail. Certainly, there must be actions that can be taken on behalf of all Canadians to send the message that, if we have the proof, we must be able to take action in cases where individuals have lied, misrepresented, or through fraudulent means gained entry into Canada and obtained citizenship status.

This is a fundamental concern of the integrity of Canadian citizenship and the value that we all place on our citizenship. There is no distinction between those who receive citizenship by birth and those who lawfully receive citizenship under the Canadian Citizenship Acts of 1947, 1977 and, hopefully, the year 2000. The only individuals we are concerned about are those who were not entitled to receive Canadian citizenship in the first place. I believe that is not only what Canadians would expect from all of us but also what our obligation is to Canadians, both now and in the future, who will look to this act to protect the integrity of Canadian citizenship.

revenir plus longuement sur cette question au cours de nos audiences. J'espère que vous les suivrez.

La procédure judiciaire aurait pu faire plus. Un contrôle judiciaire ne remplace pas la procédure équitable que nous aurions pu avoir. Cela aurait évité la nécessité de s'en remettre au pouvoir exécutif. Je me demande pourquoi nous n'avons pas profité des changements apportés à la procédure judiciaire pour renforcer la procédure d'audiences et d'appels afin que ceux dont la place n'est pas chez nous ne s'y trouvent pas.

Mme Caplan: Je suis certaine que nous discuterons plus à fond de cette question. Rien dans le projet de loi C-16 ne modifie la procédure en place depuis 1977, tant en ce qui concerne l'application régulière de la loi que les pouvoirs conférés aux autorités. Les dispositions concernant la révocation existent déjà. Le projet de loi C-16 ne change rien aux conditions qui prévalent depuis 1977. Le pouvoir exécutif est là depuis 1977. La procédure est là également depuis 1977. Il n'y a aucun changement à cet égard.

Par ailleurs, sénateur, les Canadiens n'ont pas été consultés à propos de changement éventuel étant donné que le système a bien fonctionné. Il n'y a pas eu de discussion quant au changement possible. Comme j'ai suivi les audiences du comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration sur le projet de loi C-63 et le projet de loi C-16, je sais que certains souhaiteraient une procédure entièrement différente. Il n'en a pas été question parce que le gouvernement estime que la procédure qui existe depuis 1977 a bien servi les intérêts des Canadiens.

Malheureusement, depuis 1977, il y a eu davantage de terrorisme dans le monde. Vous avez mentionné le Rwanda. Nous avons été témoins du genre de crimes contre l'humanité dont j'ai parlé. Les services d'immigration doivent faire preuve de la plus grande vigilance pour découvrir quel a été le passé d'une personne avant qu'elle n'obtienne la résidence permanente au Canada. Certains arrivent à cacher leur passé.

Un résident de ma circonscription m'a dit qu'un jour, dans un restaurant d'une de nos grandes villes, il a vu à une autre table un homme qui l'avait torturé en prison. Nous devons certainement prendre des mesures pour bien faire savoir, au nom de tous les Canadiens, que si nous avons des preuves, nous devons pouvoir intervenir contre les individus qui sont entrés au Canada et ont obtenu la citoyenneté en mentant, en faisant de fausses déclarations ou par des moyens frauduleux.

C'est un aspect fondamental de l'intégrité de la citoyenneté canadienne et de la valeur que nous lui accordons. Nous ne faisons aucune distinction entre celui qui acquiert la citoyenneté du fait de sa naissance et celui qui se voit légalement accorder la citoyenneté en vertu des diverses lois canadiennes sur la citoyenneté de 1947, 1977 et, espérons-le, 2000. Les seules personnes qui nous préoccupent sont celles qui n'avaient pas au départ droit à la citoyenneté canadienne. J'imagine que les Canadiens s'attendent à ce que nous agissions en ce sens et que les Canadiens d'aujourd'hui et de demain jugeront qu'il est de notre devoir de protéger par cette loi-ci l'intégrité de la citoyenneté canadienne.

Senator Grafstein: Regarding clause 14, I am trying to find out about the mechanism of revocation or loss of citizenship. Obviously we are concerned with how one loses and gains citizenship. If I understand this correctly, under clause 14 a person could have been a citizen because he or she was born outside of Canada of a parent who was born outside of Canada but who was a Canadian citizen — that is, two generations. That person could lose his or her citizenship without being given any notice.

Mr. Sabourin: That is correct. There would be no notice, largely because it would be difficult to track down all over the world all the people who were born to a Canadian parent.

Senator Grafstein: Let me tell you my position. We are concerned about loss of rights and maintaining rights. Let us use the example of a health worker who is a missionary in China. This person is a second generation Canadian whose parents consider themselves to be Canadian. They come back periodically but they are lifelong missionaries. The child of that missionary is born outside of Canada — that is, the child is a third generation missionary. There are many such families in Toronto and elsewhere across Canada. In fact, that was the case for the former Prime Minister of Canada. The grandchild of that missionary, who believes all his life, sitting in China, that he is a Canadian citizen, loses his citizenship. Why? Because for three years he did not reside in Canada. He could automatically lose his citizenship without knowing about it. He would continue to believe that he was a Canadian citizen. He would have done nothing wrong except to pursue a legitimate Canadian missionary exercise. I am sure there are doctors and many professionals in that position. There must be many people who fit into that category. What is the public policy need for this?

Ms Caplan: It might also be important to know how many people actually claim their Canadian citizenship for their children at our embassies, high commissions and consulates abroad.

Senator Grafstein: But they do not have to.

Ms Caplan: The law provides that, for the second generation, before the age of 28 one must have resided in Canada for three years.

Senator Grafstein: I read that. I understand. I gave you the example of a grandchild of a Canadian citizen who was residing outside of Canada. That person believed he was Canadian and might want to return to Canada from time to time. The history of missionaries in Toronto is very strong. The China missionary movement was very strong. I used that as an example. What is the public policy involved here when that grandchild who seeks to be a Canadian has had his citizenship revoked without his knowledge or notice?

Ms Caplan: It is not revocation.

Le sénateur Grafstein: S'agissant de l'article 14, j'essaie de mieux comprendre le mécanisme relatif à la révocation ou à la perte de la citoyenneté. Il est évident que ce qui nous préoccupe, c'est la façon dont on perd la citoyenneté et la façon dont on l'acquiert. Si je comprends bien, l'article 14 stipule qu'une personne peut avoir la citoyenneté parce qu'elle est née à l'extérieur du Canada d'un parent ayant qualité de citoyen du fait de sa propre naissance à l'extérieur du Canada, c'est-à-dire deux générations plus tôt. Or, cette personne perdrait sa citoyenneté sans aucun préavis.

M. Sabourin: C'est exact. Il n'y aurait pas de préavis, en grande partie parce qu'il serait difficile de retrouver de par le monde toutes les personnes nées d'un parent canadien.

Le sénateur Grafstein: Laissez-moi vous expliquer ce que je pense. Nous nous inquiétons de la perte des droits et du maintien de ces mêmes droits. Prenons l'exemple d'un travailleur du domaine de la santé qui est missionnaire en Chine. Supposons que cette personne-ci soit un Canadien de deuxième génération dont les parents se considèrent toujours comme Canadiens. Ils reviennent donc périodiquement tout en restant des missionnaires toute leur vie. L'enfant de ce missionnaire, s'il naît à l'extérieur du Canada, devient lui aussi un missionnaire de troisième génération. Il existe beaucoup de ces familles à Toronto et ailleurs au Canada. C'est d'ailleurs le cas de l'ancien premier ministre du Canada. Or, le petit-enfant du missionnaire qui a cru toute sa vie qu'il était citoyen canadien, bien que vivant en Chine, perdra sa citoyenneté. Pourquoi? Tout simplement parce qu'il n'a pas résidé au Canada pendant trois ans. Il pourrait donc automatiquement perdre sa citoyenneté à son insu. Il pourrait donc continuer à se croire citoyen canadien. Il n'aurait commis aucun méfait, sauf qu'il aura voulu suivre sa vocation de missionnaire. Je suis sûr qu'il y a des médecins et beaucoup d'autres professionnels qui se retrouvent dans la même situation. Il doit y en avoir beaucoup qui correspondent à cette catégorie. Comment peut-on alors parler d'intérêt public?

Mme Caplan: Il serait peut-être important de savoir combien de personnes exactement se rendent dans nos ambassades, hauts-commissariats et consulats à l'étranger pour demander la citoyenneté canadienne pour leurs enfants.

Le sénateur Grafstein: Mais ils ne sont pas obligés de le faire.

Mme Caplan: La loi prévoit qu'en ce qui concerne un Canadien de deuxième génération, il lui faudra avoir résidé au Canada pendant trois ans avant l'âge de 28 ans pour garder sa citoyenneté.

Le sénateur Grafstein: Je comprends. Je vous ai donné l'exemple du petit-enfant d'un citoyen canadien qui a toujours vécu à l'extérieur du Canada. Cette personne a toujours été convaincue qu'elle était de citoyenneté canadienne et pourrait vouloir revenir au Canada de temps à autre. L'histoire des missionnaires de Toronto est probante. Le mouvement des missionnaires en Chine était très fort, et c'est pour cela que je l'ai cité en exemple. Comment parler d'intérêt public lorsque le petit-enfant qui voudrait bien Canadien a vu sa citoyenneté révoquée à son insu et sans préavis?

Mme Caplan: Il ne s'agit pas d'une révocation.

Senator Grafstein: It says loses. He loses something. It is automatic. He has no right of appeal and he has no notice other than a public statute. A doctor or any number of people could find themselves in that type of situation. I was in Brazil and I met some grandchildren of Canadians who had established a company down there. They believe they are Canadians. They have the Canadian flag in their house and they have visited Canada from time to time. They believe they are dual citizens and they cherish that dual citizenship.

Ms Caplan: They may be if they have gone to the consulate or the embassy and they have their citizenship document. I will ask Mr. Sabourin to give you the more technical answer, but the public policy decision in this legislation is that people should have an attachment to Canada.

Senator Grafstein: The only attachment we have here, minister, is that, without notice to them, they have to have lived in Canada for three of the last six years before they reach age 28. That obligation is put in here for loss of citizenship without notice. They do not even know their rights are being lost.

Mr. Sabourin: Maybe I can answer your question in two ways. First, I will talk about process, to put it in context. In that respect, we are merely emulating a provision that exists today. In Canada it has always been the case that if you are born abroad of someone born abroad you cannot merely perpetuate your citizenship add infinitum without establishing the connection to Canada. Today we have people born abroad under the existing statute.

Senator Grafstein: How is it different?

Mr. Sabourin: The current statute does not define what a person has to do to show their connection to Canada. Therefore, it is unfair to people because it is left to a discretionary assessment of whether or not they have maintained substantial connection to Canada. This statute says, "Come and live here for three years. That will demonstrate that you have an attachment to our country." Under the current statute there are people today who are subject to loss of citizenship at age 28. It is a well-entrenched principle in most countries that follow citizenship by birth to a Canadian parent. That limitation exists for the public policy objective that the minister has mentioned.

In the case of people who are born abroad and who have very limited interaction with Canada, the issue starts to be one of potential immigration to Canada rather than actual close link to the state. A person whose parent was born here has an automatic right to citizenship by birth abroad and will never lose that right. However, the child of those people who are further living abroad and not coming back to Canada are subject to loss on the basis of that attachment we have discussed.

Senator Grafstein: How does this provision compare to the British law?

Le sénateur Grafstein: Mais il la perd d'office. Il n'a pas le droit d'en appeler et il ne reçoit aucun préavis, si ce n'est que cette loi-ci existe. Des médecins ou toutes sortes d'autres personnes pourraient se trouver dans le même genre de situation. Lorsque j'étais au Brésil, j'ai rencontré les petits-enfants de Canadiens qui avaient fondé une entreprise là-bas et qui se considèrent comme Canadiens. Ils arborent le drapeau canadien chez eux et ont visité le Canada de temps à autre. Ils sont convaincus de leur droit à la double citoyenneté, qu'ils chérissent.

Mme Caplan: Il se peut qu'ils l'aient eut en se rendant au consulat ou à l'ambassade et qu'ils détiennent leur document de citoyenneté. Je demanderai à M. Sabourin de vous répondre de façon plus détaillée, mais la décision d'intérêt public qui se trouve dans le projet de loi vise à exiger des gens qu'ils prouvent qu'ils ont des liens avec le Canada.

Le sénateur Grafstein: Le seul lien qui existe ici, madame la ministre, tient au fait que sans préavis, ils sont censés avoir vécu au Canada pendant trois des six dernières années avant l'âge de 28 ans. Cette obligation de séjour est inscrite dans le projet de loi pour permettre le retrait de la citoyenneté sans préavis. Les intéressés ne savent même pas qu'ils perdent leurs droits.

M. Sabourin: Je peux peut-être répondre à votre question de deux façons. D'abord, je vous parlerai du procédé et le replacerai dans son contexte. Nous ne faisons ici que reprendre une disposition qui existe déjà aujourd'hui. Au Canada — et cela a toujours été le cas — si vous êtes né à l'étranger d'une personne née elle-même à l'étranger, vous ne pouvez simplement perpétuer votre citoyenneté jusqu'à la fin des temps sans établir un lien avec le Canada. Il y a des gens qui habitent aujourd'hui à l'étranger et qui sont nés alors que cette loi s'appliquait.

Le sénateur Grafstein: En quoi le projet de loi diffère-t-il?

M. Sabourin: La loi actuelle ne définit pas ce que doit faire une personne pour démontrer ses liens avec le Canada. Par conséquent, elle était inéquitable à l'égard de certaines personnes, car l'interprétation de ce que l'on entend par maintenir des liens substantiels avec le Canada est tout à fait discrétionnaire. Ce projet de loi-ci affirme au contraire que les intéressés doivent venir habiter au Canada pour trois ans, ce qui servira à démontrer leur attachement à notre pays. Il existe des gens qui, en vertu de la loi actuelle, peuvent d'ores et déjà perdre leur citoyenneté à l'âge de 28 ans. Cela correspond à un principe bien établi dans la plupart des pays qui accordent la citoyenneté du simple fait de la naissance d'un parent déjà canadien. Cette restriction existe pour des fins d'intérêt public, comme l'a mentionné la ministre.

Dans le cas de ceux qui sont nés à l'étranger et ont très peu de liens avec le Canada, le problème commence à en être un d'immigration potentielle au Canada plutôt que de véritable lien avec notre pays. Celui dont le parent est né au Canada a droit d'office à la citoyenneté canadienne même s'il est né à l'étranger, et ne perdra jamais ce droit. Toutefois, l'enfant de parents qui vivent à l'étranger et ne reviennent pas au Canada peut perdre sa citoyenneté, faute d'avoir démontré le lien dont nous avons parlé.

Le sénateur Grafstein: Comment cette disposition se compare-t-elle à celle qui se trouve dans la loi britannique?

Mr. Sabourin: I would be pleased to give a full description of the British statute when we do a review of the specific clauses of the bill.

Senator Grafstein: That would be very helpful. My understanding is once a British citizen, always a British citizen. It goes back to the days of the British Empire and India where someone could have been a grandchild. You are shaking your head, but I am not asking you. I thought one continued to be a British subject. I would be interested in that.

Ms Caplan: The note that I have states "children born outside the U.K. to a British citizen who did not acquire British citizenship by descent." We will have to get a clearer note.

Senator Grafstein: I am talking about loss without notice for people who believe on good grounds that they are Canadians and maintain Canadian rights. I have used the missionary example because I am very familiar with that and with the situation involving missionaries from Toronto who went to China. There were second and third generation Canadians and those grandchildren ultimately came back to Canada and formed part of the first Department of External Affairs.

Ms Caplan: It might give you some comfort, senator, to know that in those kinds of exceptional cases there is a petition to the cabinet for those individuals. Clause 9 covers those kinds of exceptional cases. A person could make a petition to the cabinet, state the case and ask that the citizenship be either reinstated or granted.

Senator Grafstein: I am still concerned.

Ms Caplan: There is a safeguard.

Senator Grafstein: I am concerned about loss of citizenship without notice.

Ms Caplan: I understand your point. I believe that people have an obligation to contact our embassies, high commissions or consulates before they are 28 to at least register. They can then be told what they have to do in order to maintain their status. In the exceptional case, there is the opportunity to appeal to cabinet. However, the obligation and the intention of the legislation, which is establishment and attachment to Canada, is one of the public policy provisions of this legislation.

Mr. Sabourin: I understand very well what you are saying. I was not earlier trying to be dismissive about not knowing who the people out there are. We do reach out to community groups. One example is the Central Canadian Mennonite Committee. We work very closely with them because we know that they have many members residing abroad and many who were born abroad. We do the same with other communities.

M. Sabourin: Je vous donnerai avec plaisir une description complète de la loi britannique lorsque nous étudierons un à un les articles du projet de loi.

Le sénateur Grafstein: Ce serait très utile. Je crois savoir que celui qui est citoyen britannique un jour le sera toujours. Cela remonte à l'époque de l'Empire britannique et à l'époque où un petit-enfant pouvait être britannique tout en demeurant en Inde. Vous hochez la tête, mais ce n'est pas à vous que je le demande. J'ai toujours cru que l'on continuait à être sujet britannique. C'est une question qui m'intéresse.

Mme Caplan: D'après la note que j'ai ici, on parle d'enfants nés à l'extérieur du Royaume-Uni d'un citoyen britannique qui n'avaient pas acquis la citoyenneté britannique du fait qu'ils étaient ses descendants. Il faudra obtenir des précisions.

Le sénateur Grafstein: Ce qui me préoccupe, c'est le sort de ces gens qui ont tous les motifs de croire qu'ils sont des citoyens canadiens et qu'ils ont encore des droits canadiens, mais qui se les voient retirer sans préavis. J'ai pris comme exemple celui des missionnaires, car c'en est un que je connais bien, et je connais bien ce qui est arrivé aux missionnaires de Toronto qui ont oeuvré en Chine. Il s'agissait de Canadiens de deuxième et de troisième génération et de petits-enfants de Canadiens qui ont fini par revenir au Canada et qui faisaient partie de ce qui constituait le premier ministère des Affaires étrangères.

Mme Caplan: Cela vous rassurera peut-être, monsieur le sénateur, de savoir que dans des cas exceptionnels, l'article 9 prévoit que ces personnes peuvent déposer une pétition auprès du Cabinet. Celui qui se sent lésé peut donc envoyer une demande au conseil des ministres, exposer son cas et demander qu'on lui redonne sa citoyenneté ou que celle-ci lui soit accordée.

Le sénateur Grafstein: Je demeure préoccupé.

Mme Caplan: Il existe cependant une mesure de protection.

Le sénateur Grafstein: Je suis préoccupé par la perte de la citoyenneté sans préavis.

Mme Caplan: Je suis sensible à votre argument. Cela dit, à mon avis, les gens ont l'obligation d'entrer en contact avec nos ambassades, nos hauts-commissariats ou nos consulats pour s'y inscrire avant d'atteindre l'âge de 28 ans. On peut alors leur dire ce qu'il faut faire pour conserver leur citoyenneté. Dans des cas exceptionnels, on peut faire appel au Cabinet. Toutefois, l'objectif qui sous-tend le projet de loi, c'est-à-dire établir l'existence d'un lien avec le Canada, s'inscrit dans les orientations législatives en matière d'intérêt public.

M. Sabourin: Je vois. Cela dit, je ne cherchais pas à sous-estimer l'importance de ces gens que nous ne connaissons pas nécessairement, et de toute façon, nous avons des liens avec les groupes communautaires. À titre d'exemple, je peux parler du Comité mennonite du Canada central. Nous travaillons en collaboration très étroite avec ce dernier parce que nous savons que bon nombre de ses membres vivent à l'étranger et sont même nés à l'extérieur du Canada. Nous faisons la même chose avec d'autres groupes ethnoculturels.

Perhaps we could improve on the way our consular officials abroad advise people who come in to obtain a passport. Your point is well-taken. We will have to improve on how we reach out.

Senator Grafstein: My attitude has always been that there must be a strong public policy rationale for loss of rights. If it is a problem but not an overwhelming problem, then I would always err on the side of retaining rights as opposed to losing rights.

Ms Caplan: If an individual born abroad of a Canadian has registered with an embassy, a high commission or a consulate, they would be made aware of both their rights and their obligations in order to maintain their status.

Senator Grafstein: I would prefer to rely on the statute rather than information provided by a consular officer outside of Canada. I have experience with such information, as I am sure we all have.

Senator Moore: Madam Minister, you mentioned that in such a hardship case the person can appeal to cabinet. The legislation provides that the person come to you and then you take it to cabinet.

Ms Caplan: That is correct.

Senator Moore: The person does not get to make his or her case.

Ms Caplan: The person makes his or her case to the minister and the minister takes it to cabinet. It is an appeal to the cabinet.

Senator Prud'homme: That is exactly the debate.

Ms Caplan: You make the request to the minister. The minister then takes that appeal to the cabinet. There is provision for judicial review of the minister's decision should the minister decide not to take it to cabinet.

Senator Moore: Clause 34 reads:

The form of the oath of citizenship is set out in the schedule.

We have heard comments today about the content of the oath. Aside from that, the oath is a very key part of this bill. Why do we say "the form of"? Why do we not just say "the oath of citizenship is set out in the schedule"? Can it be changed? I do not like regulations. I like law that everyone can read.

Ms Caplan: Perhaps when the Department of Justice people are here you can ask their legislative draftsmen to tell you why they used that language. I am assured that the oath is in the act and that it cannot be changed without an amendment to the act.

Senator Grafstein: It would be very helpful to have an explanation of the legal significance of the words "respect," "uphold" and "observe."

Ms Caplan: Department of Justice representatives will appear before you and I am sure that they will be happy to answer your questions.

Peut-être pourrions-nous améliorer la façon dont les agents consulaires conseillent les gens qui veulent obtenir un passeport. À cet égard, nous prenons acte de vos propos. Il faudra que nous améliorions nos liens avec le public.

Le sénateur Grafstein: J'ai toujours estimé que la perte de droits doit absolument être justifiée par des d'intérêt public. Par conséquent, s'il y avait un léger problème, alors je serais plus enclin à faire preuve de générosité plutôt que de rigueur.

Mme Caplan: Si une personne née à l'étranger d'un parent canadien s'est inscrite auprès d'une ambassade, d'un haut-commissariat ou d'un consulat, alors elle sera avisée à la fois de ses droits et de ses obligations pour conserver sa citoyenneté.

Le sénateur Grafstein: Je préfère me fier à la loi plutôt qu'à des renseignements fournis par un agent consulaire travaillant à l'extérieur du Canada. J'ai déjà connu cette dernière situation comme la plupart d'entre nous d'ailleurs.

Le sénateur Moore: Madame la ministre, vous avez précisé que dans des circonstances difficiles, la personne peut faire appel au Cabinet. La loi lui permet en effet de s'adresser à vous pour qu'ensuite vous soumettiez son cas au Cabinet.

Mme Caplan: C'est exact.

Le sénateur Moore: La personne ne peut cependant pas plaider sa cause.

Mme Caplan: Elle peut plaider sa cause auprès du ministre, qui s'occupe ensuite de la soumettre au Cabinet. Il s'agit d'un appel au Cabinet.

Le sénateur Prud'homme: C'est précisément sur ce point qu'il y a un débat.

Mme Caplan: On fait une demande auprès du ministre. Le ministre en saisit le Cabinet. Aussi, dans le cas où le ministre déciderait de ne pas soumettre la cause au Cabinet, il est prévu qu'il y ait révision judiciaire.

Le sénateur Moore: À l'article 34, on lit ce qui suit:

Le serment de citoyenneté est prêté dans les termes prévus à l'annexe.

Aujourd'hui on nous a parlé du contenu du serment. En outre, ce serment est une part très importante du projet de loi. Pourquoi dans la version anglaise utilise-t-on l'expression «the form of»? Pourquoi ne disons-nous tout simplement pas «le serment de citoyenneté figure dans l'annexe»? Peut-on modifier la formule? Je n'aime pas les règlements. J'aime les lois que tout le monde peut comprendre.

Mme Caplan: Lorsque les fonctionnaires du ministère de la Justice témoigneront, vous pourrez demander aux rédacteurs législatifs pourquoi ils ont utilisé un tel libellé. Cela dit, on me dit que le serment figure dans la loi et ne peut être modifié que par le biais d'un amendement législatif.

Le sénateur Grafstein: Il serait très utile qu'on nous explique le sens de termes comme «respect», «maintenir» et «observer».

Mme Caplan: Les représentants du ministère de la Justice témoigneront devant vous et je suis sûre qu'ils se feront un plaisir de répondre à vos questions.

Senator Grafstein: You are trying to tighten up the act and here is the oath. We want to know what the oath means in legal terms.

Senator Prud'homme: For 30 years I have been looking everywhere for the definition of two words that are used very often — “terrorist” and “terrorism.” I will use Nelson Mandela as an example. If he were to apply today, I imagine it would be difficult for him to become a Canadian citizen. Those are very dangerous words that we sometimes use. I know some very well-known people right here in Parliament who are still refused Canadian citizenship, although they have every other benefit. They were not even told why they were refused citizenship. They are here as landed immigrants. I am concerned about that. I do not want to know what they were up to, but maybe they would like to know why they were refused. At least you can defend yourself when you know.

Ms Caplan: You raise an important point. There are some individuals who are deemed to be inadmissible to Canada and subject to review of the decision by the Security Intelligence Review Committee of CSIS to advise our department that they are inadmissible. We refer to those as the limbo cases. It is always unfortunate when we have people in that situation. We like to have things clarified as quickly as possible and SIRC does the review of those cases for people who have not been granted permanent resident status in Canada. The law is very clear and we will have a chance during the discussion of the Immigration and Refugee Protection Act to look at the inadmissibility provisions.

Again, it is a public policy imperative of this government to send out the strongest possible message that those who are engaged in the activities that you have described are inadmissible to Canada, that this will not be a safe haven for those who engage in activities of terrorism, those who have participated in crimes against humanity, or those who have serious criminality. We know that there are some who appeal, and there are provisions for relief as well as rehabilitation for certain criminal offences.

However, it is the government's policy that we will be vigilant to ensure that those who are inadmissible to Canada do not get permanent resident status, because once they have permanent resident status they are on the road to becoming Canadian citizens and it is that much more difficult to send the message that they are not welcome in Canada.

The Chairman: I wish to thank you very much for your performance and your patience.

The committee adjourned.

Le sénateur Grafstein: Vous vous efforcez de resserrer les dispositions de la loi et il y a un serment dans tout cela. Nous aimerions donc savoir ce qu'il signifie sur le plan juridique.

Le sénateur Prud'homme: Cela fait 30 ans que je cherche partout la définition de deux termes qu'on utilise très souvent, à savoir «terroriste» et «terrorisme». Je vais citer le cas de Nelson Mandela comme exemple. S'il faisait une demande de citoyenneté canadienne aujourd'hui, je crois qu'on lui ferait des difficultés. On utilise parfois des termes très dangereux. Je sais qu'il y a des gens très connus ici au Parlement qui se font encore refuser la citoyenneté canadienne, même s'ils peuvent jouir de tous les autres avantages à part celui-là. On ne leur a même pas dit pourquoi on leur refuse la citoyenneté. Ils vivent ici en tant que résidents permanents. Cela me préoccupe. Je ne tiens pas à savoir ce qu'ils ont fait, mais peut-être qu'eux aimeraient savoir pourquoi on leur refuse la citoyenneté. Lorsque l'on sait pourquoi une chose nous est refusée, on peut au moins se défendre.

Mme Caplan: Vous soulevez là un point important. Certaines personnes sont tenues pour non admissibles au Canada, et cette décision fait l'objet d'un réexamen par le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité du SCRS, qui doit ensuite confirmer la décision initiale auprès du ministère. Il s'agit de cas en suspens. Il est toujours malheureux que des gens se retrouvent dans une telle situation. Nous aimons que les choses soient tirées au clair dans les plus brefs délais, et le SCRS réexamine les dossiers des personnes qui n'ont pas obtenu le statut de résident permanent au Canada. La loi est très claire à cet égard, et les discussions entourant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés nous donneront l'occasion d'étudier les dispositions relatives au refus de la citoyenneté.

Encore une fois, l'un des impératifs d'intérêt public de ce gouvernement est d'émettre un message très clair à l'intention de ceux qui s'adonnent aux activités que vous venez de décrire, à savoir qu'ils ne pourront trouver refuge au Canada s'ils ont participé à des actes de terrorisme ou ont commis des crimes contre l'humanité ou d'autres crimes graves. Nous savons que certains d'entre eux font appel, et il existe d'ailleurs des dispositions d'exonération et de réinsertion sociale dans le cas de certains crimes.

Toutefois, le gouvernement a pour politique d'être vigilant afin que les personnes jugées indésirables au Canada n'obtiennent pas la résidence permanente, car cela leur permettrait de devenir citoyen canadien un jour, et une fois la naturalisation obtenue, il est beaucoup plus difficile de leur faire comprendre qu'elles ne sont pas les bienvenues.

Le président: Je tiens à vous remercier vivement de votre collaboration et de votre patience.

La séance est levée.

OTTAWA, Thursday, September 21, 2000

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-16, respecting Canadian citizenship, met this day at 10:51 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Gérald-A. Beaudoin (*Deputy Chairman*) in the Chair.

[English]

The Deputy Chairman: Honourable senators, we will continue our study of Bill C-16, an act respecting Canadian citizenship. This morning, we will hear witnesses from the Canadian Council for Refugees and from the Inter-Church Committee for Refugees. The floor is yours.

Ms Janet Dench, Executive Director, Canadian Council for Refugees: The Canadian Council for Refugees is an umbrella organization with approximately 160 members across the country. We are concerned for the rights of refugees in Canada and around the world and for the settlement of refugees and immigrants in Canada.

We did have a chance to comment on the precursor bill to Bill C-16 before the House of Commons, and we appreciate that, from our perspective, there have been a number of improvements. However, we continue to have some significant concerns with Bill C-16 in its current form, so we are very glad to have the opportunity to talk to you this morning.

In our presentation, we want to focus on three areas of concern: the first being statelessness; the second, annulment; and the third, the denial of citizenship on the basis of public interest. I will say a few words about statelessness, and my colleague Nick Summers will speak about the other two.

Statelessness is an issue of growing concern to our members, who are finding more and more that their clients or people with whom they are working are stateless and are left in difficult situations in Canada — a kind of limbo with no solution. This has led us to become more and more interested in statelessness and in what we can do to solve that problem. We therefore want to take a look at the citizenship bill from that perspective.

Our concern is not simply to address issues within Canada, but to look at the broader context of the situation internationally. We believe it is appropriate for Canada to be playing a leadership role, and we therefore need to look at our citizenship bill from the perspective of an international model to try to reduce statelessness. We have some concerns about the bill in that regard, particularly in relation to how it could make Canadian citizens, or children of Canadian citizens, stateless — something that should be of concern to Canadians and certainly to those who want to reduce statelessness.

OTTAWA, le jeudi 21 septembre 2000

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-16, Loi concernant la citoyenneté canadienne, se réunit aujourd'hui à 10 h 51 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Gérald-A. Beaudoin (*vice-président*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

Le vice-président: Honorables sénateurs, nous poursuivons notre étude du projet de loi C-16, Loi concernant la citoyenneté canadienne. Nous entendrons ce matin des témoins du Conseil canadien pour les réfugiés et du Comité inter-églises pour les réfugiés. Vous avez la parole.

Mme Janet Dench, directrice générale, Conseil canadien pour les réfugiés: Le Conseil canadien pour les réfugiés est une organisation cadre qui regroupe quelque 160 organisations membres de toutes les régions du pays. Nous sommes une organisation vouée à la protection des droits des réfugiés au Canada et dans le monde et à l'établissement des réfugiés et des immigrants au Canada.

Nous avons eu l'occasion de nous présenter devant la Chambre des communes pour nous prononcer sur le projet de loi qui a précédé le C-16, et nous constatons que, de notre point de vue, un certain nombre d'améliorations ont été apportées. Nous continuons toutefois à avoir de sérieuses réserves au sujet du projet de loi C-16 dans sa version actuelle, si bien que nous sommes très heureux d'avoir l'occasion de discuter avec vous ce matin.

Notre exposé portera sur trois grands sujets de préoccupation: le premier est l'apatridie; le deuxième est l'annulation; et le troisième est le refus de la citoyenneté pour des raisons d'intérêt public. Je dirai quelques mots au sujet de l'apatridie, et mon collègue Nick Summers vous parlera des deux autres sujets.

L'apatridie est un sujet d'inquiétude croissante pour nos membres, qui constatent que de plus en plus de leurs clients ou de gens avec qui ils travaillent sont apatrides et se retrouvent dans des situations difficiles au Canada — c'est en quelque sorte l'impasse pour eux. Cet état de choses nous a conduits à nous intéresser de plus en plus à l'apatridie et à voir ce que nous pouvions faire pour résoudre ce problème. C'est donc dans cette optique que nous voulons examiner le projet de loi sur la citoyenneté.

Le cadre dans lequel nous abordons ces questions ne se limite pas au Canada, mais s'étend au monde entier. Nous estimons que le Canada doit jouer un rôle de leadership, si bien que l'examen que nous faisons de notre projet de loi sur la citoyenneté vise à en faire un modèle international pour réduire les cas d'apatridie. Vu sous cet angle, le projet de loi nous inspire certaines inquiétudes, notamment du fait qu'il pourrait avoir pour effet de rendre des citoyens canadiens, ou des enfants de citoyens canadiens, apatrides; c'est là quelque chose qui devrait inquiéter les Canadiens et qui préoccupe en tout cas ceux qui veulent réduire les cas d'apatridie.

The particular issue deals with citizenship that is acquired by Canadians born abroad. The goal of the bill is to reduce the number of generations through which Canadian citizenship can be passed down to people who are born abroad.

In the brief that we have circulated, we recommend that Canada work towards signing the 1954 Convention on the Status of Stateless Persons, a second convention on statelessness to which we are not currently a signatory. We suggest that a clause be added to the bill stating that the act is to be interpreted in a manner consistent with the principle of reducing statelessness. We also have a series of recommendations on clauses 14 and 11 to try to close off some of the holes in the bill that could lead to situations of statelessness.

Mr. Nick Summers, Member of the National Council, Canadian Council for Refugees: I will address the issues relating to clauses 18 and 22 of the bill, but first I will touch on clauses 16 and 17. My colleague, Mr. Wichert, will be addressing those, and we are in agreement with his position.

When one looks at clause 18, one wonders why there is a distinction in the relief available to someone who is subject to clause 16. There are serious problems with due process in clause 16, but we submit that there are even bigger problems with clause 18.

There is the issue of the minister being both the prosecutor and the judge, in that it is the minister who brings forward the report and then also enforces. The only avenue open to people who have a report made against them under clause 18 is to file a response to the minister. There is no right, as in clause 16, to go to Federal Court to ask that the issue be considered. The only right of appeal is to apply for judicial review to the Federal Court.

Since the standard is so low, that of being satisfied that the enumerated offences have occurred, there are enough lawyers around the table to be well aware that the chances of successfully applying for judicial review of whether or not a minister is properly satisfied on an issue are almost nil.

It is also interesting, from the point of view of due process, that someone subject to clause 18, and still a citizen of Canada at this point, has fewer rights to due process than a permanent resident who is also being subjected to a possible withdrawal of his or her status.

Under the new Immigration Act that is moving through the House, a permanent resident who is subjected to a process to remove his status has the right to an appeal before the Immigration and Refugee Board, the IRB, and a chance to present his or her case and receive a reasoned decision. One does not have that in clause 18.

The Deputy Chairman: I did not hear that.

Mr. Summers: I am saying this does not exist in clause 18. They are citizens, and they should have the same rights as a permanent resident, or better.

L'enjeu porte sur la citoyenneté acquise par les Canadiens nés à l'étranger. Le projet de loi a pour objet de réduire la transmission de la citoyenneté canadienne par filiation.

Dans le mémoire que nous vous avons remis, nous recommandons que le Canada fasse le nécessaire pour signer la Convention de 1954 relative au statut des apatrides, deuxième convention sur les cas d'apatridie dont nous ne sommes toujours pas signataires. Nous proposons d'ajouter au projet de loi un article précisant que la loi est interprétée de façon conforme aux principes de la réduction des cas d'apatridie. Nous formulons aussi une série de recommandations concernant les articles 14 et 11 pour combler certaines lacunes du projet de loi qui pourraient conduire à des cas d'apatridie.

M. Nick Summers, membre du Conseil national, Conseil canadien pour les réfugiés: Je vais vous parler des questions qui découlent des articles 18 à 22 du projet de loi, mais je voudrais tout d'abord aborder brièvement avec vous les articles 16 et 17. Mon collègue, M. Wichert, vous parlera de ces articles, et notre position est la même que la sienne.

Quand on lit l'article 18, on se demande pourquoi il ne donne pas droit au même recours que l'article 16. L'article 16 pose de sérieux problèmes au regard de l'application régulière de la loi, mais nous soutenons que l'article 18 pose des problèmes encore plus sérieux.

Il y a le fait que le ministre soit à la fois juge et partie, en ce sens que c'est lui qui établit le rapport et qui applique ensuite la loi. Le seul recours permis à la personne contre qui un rapport a été fait en vertu de l'article 18 est de présenter une réplique au ministre. Elle n'a pas le droit, comme c'est prévu à l'article 16, de se présenter devant la Cour fédérale pour lui demander d'examiner son cas. Son seul recours est de demander à la Cour fédérale de procéder à un contrôle judiciaire.

Comme le critère est si peu élevé — il suffit d'être convaincu que les infractions énumérées ont été commises — on sait bien, étant donné le nombre d'avocats autour de cette table, que les chances d'obtenir un contrôle judiciaire de la décision du ministre sont presque nulles.

Il convient aussi de noter, au regard de l'application régulière de la loi, que la personne assujettie à l'article 18, et qui est toujours citoyenne du Canada à ce stade-là, a droit à une protection moindre que le résident permanent qui risque lui aussi de se voir retirer son statut.

Aux termes de la nouvelle Loi sur l'immigration qui fait son chemin à la Chambre, le résident permanent qui fait l'objet d'une procédure visant à lui retirer son statut a le droit d'en appeler devant la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, la CISR, et a la possibilité de présenter ses arguments et de recevoir une décision motivée. La personne visée par l'article 18 n'a même pas ce droit-là.

Le vice-président: Je n'ai pas entendu ce que vous avez dit.

M. Summers: Je dis que ce droit n'est pas prévu à l'article 18. La personne est citoyenne et devrait avoir à tout le moins les mêmes droits que le résident permanent.

In clause 22 regarding prohibition, we have serious concerns about the fact that a person can be prohibited from obtaining citizenship on such a vague concept as "national interest." Nowhere in the bill is that defined, and therefore it leaves the process open to extraneous considerations which should have nothing to do with whether someone would make a good citizen or not.

To give a very broad example, if some people who are refugees from what we consider a totalitarian regime work their way through the process, become permanent residents and apply for citizenship, the government can refuse them because it does not want to endanger the trading relationship with that country, or for whatever other reason. We have no idea how one defines "national interest."

We have the same concerns about due process. There is no appeal from that decision.

Senator Grafstein: You mean "public interest," do you not? There is a difference.

Mr. Summers: I am sorry, I was using the wrong word.

The Deputy Chairman: It is not the same thing at all.

Mr. Summers: You are quite correct that "public interest" and "national interest" are different, but it is not defined here, so again we have the same problem. What does it mean in the context of this bill? While the two things are different, without any definition, how do we know what the difference is?

Mr. Tim Wichert, Board Member, Inter-Church Committee for Refugees: I am representing the Inter-Church Committee for Refugees, of which I am a board member. The Inter-Church Committee for Refugees is a coalition of 10 different church bodies. Personally, I represent the Mennonite Church on that committee.

I hope you have received the brief dated June 19, 2000. If not, I will make sure you get copies.

That document was prepared in June for the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology because there was a possibility we might appear at that time.

I wish to focus on two issues. The first is the process for revoking citizenship and the limited review safeguards, as Mr. Summers was discussing. The second area involves the foreign affairs implications of this particular bill, which touch on the issue of statelessness.

As a background, we would suggest honourable senators have at hand the very detailed report of the Inter-American Commission on Human Rights, which has just been passed out to you. If you are not familiar with this document, I would urge you to read it and familiarize yourselves with it.

L'interdiction prévue à l'article 22 nous inspire de sérieuses réserves, du fait qu'on peut interdire à quelqu'un l'accès à la citoyenneté en fonction d'un concept aussi vague que celui de «l'intérêt public». On ne trouve nulle part dans le projet de loi de définition de ce terme, si bien que des considérations contingentes qui n'ont rien à voir avec la possibilité que la personne soit un bon citoyen peuvent entrer en ligne de compte.

Prenons l'exemple très général d'un réfugié qui aurait fui un régime totalitaire et qui serait passé par les différentes étapes, qui serait d'abord devenu résident permanent et demanderait ensuite la citoyenneté: le gouvernement pourrait la lui refuser sous prétexte de ne pas vouloir compromettre sa relation commerciale avec le pays d'origine du réfugié ou pour quelque autre raison. Nous ne savons pas du tout comment il faut définir «l'intérêt national».

Nous avons les mêmes préoccupations en ce qui concerne l'application régulière de la loi. Il n'y a aucune possibilité d'en appeler de cette décision.

Le sénateur Grafstein: Vous voulez parler de «l'intérêt public», n'est-ce pas? Il y a une différence.

M. Summers: Excusez-moi, je m'étais trompé de terme.

Le vice-président: Ce n'est pas du tout la même chose.

M. Summers: Vous avez parfaitement raison de dire que «l'intérêt public» et «l'intérêt national» sont différents, mais le terme n'est pas défini ici, si bien que le problème est le même. Que signifie ce terme dans le contexte du projet de loi? Les deux concepts sont différents, mais en l'absence d'une définition, comment pouvons-nous savoir quelle est la différence entre les deux?

M. Tim Wichert, membre du conseil d'administration, Comité inter-églises pour les réfugiés: Je représente le Comité inter-églises pour les réfugiés, en ma qualité de membre du conseil d'administration. Le Comité inter-église pour les réfugiés est une coalition de 10 Églises distinctes. Je représente pour ma part l'Église mennonite.

J'espère que vous avez reçu le mémoire en date du 19 juin 2000. Sinon, je veillerai à ce qu'on vous en envoie des exemplaires.

Ce mémoire a été rédigé en juin à l'intention du comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie parce qu'il était question que nous soyons invités à témoigner à ce moment-là devant ce comité.

Je vais me concentrer sur deux questions. La première est la procédure de révocation de la citoyenneté et le droit limité de demander l'examen d'une décision de révocation, dont M. Summers a parlé. La deuxième est celle de l'apatridie et des répercussions du projet de loi sur le plan des affaires extérieures.

Pour qu'ils puissent bien comprendre le contexte, nous invitons les honorables sénateurs à avoir à portée de la main le rapport très détaillé de la Commission interaméricaine des droits de l'homme, qui vient de vous être remis. Si vous ne connaissez pas le document, je vous invite fortement à le lire et à en prendre connaissance.

This report arose out of a visit to Canada of the Inter-American Commission on Human Rights in October 1997. Their representatives met with an array of people, returned to their offices, did their research, and came out with this document in February this year. Unfortunately, that was right in the middle of the entire process on Bill C-16.

We were told that there was not time for the House of Commons committee to consider the report, but we would urge honourable senators to consider some of the points to which I will draw your attention.

In general, the report has important things to say, both in terms of the positive elements of Canadian law related to refugees and the human rights of the asylum-seekers, but also in terms of some concerns and, specifically, the limited review procedures of negative or harmful decisions for refugees.

The report also has some interesting comments about Canada's obligations outside its borders; namely, both our obligations to achieve international standards and our opportunity to be a good example to other states. I will touch on that in terms of the foreign affairs implications of this bill.

As we point out in our brief, Article XIX of the American Declaration on Rights and Duties of Man — I am sure today it would no longer be called that — says that every person has the right to a nationality to which he is entitled by law.

I want to reflect on that right. I am referring to page 1, under section 1, legal and constitutional obligations. The right to a nationality is a fundamental human right.

My wife and I had the opportunity to live overseas, and I must admit that I was grateful to have a good passport. I was grateful to have had Canadian citizenship and have carried a Canadian passport when we travelled. At the same time, we met many unfortunate people who had no passport or nationality, who had to flee, but who had nowhere of which they could say, "This is my place, this is my home, this is my new home. These people want me, and I am safe and secure here." I mention that, because when someone obtains that nationality in a new place, we must be extremely careful about the process for taking that right away. We must safeguard that right as jealously as possible.

That is why we are concerned with the provisions for removing and revoking citizenship found in clauses 16, 17 and 18. We believe those provisions are simply not good enough.

Il s'agit du rapport qui a été rédigé par la Commission interaméricaine des droits de l'homme à la suite de la visite qu'elle a effectuée au Canada en octobre 1997. Les représentants de la Commission ont rencontré une foule de personnes, puis sont retournés à leurs bureaux, ont fait leurs recherches et ont produit le rapport que voici en février cette année. Malheureusement, le rapport est arrivé en plein milieu du processus d'examen du projet de loi C-16.

On nous a dit que le comité de la Chambre des communes n'aurait pas le temps de l'examiner, mais nous invitons fortement les honorables sénateurs à tenir compte de certains des points que je vais porter à leur attention.

Dans l'ensemble, le rapport dit des choses importantes, tant pour ce qui est des points forts du droit canadien relatifs aux réfugiés et aux droits de la personne des demandeurs d'asile, mais aussi pour ce qui est de certains sujets de préoccupation et, plus particulièrement, du droit limité à l'examen des décisions défavorables ou préjudiciables aux réfugiés.

Le rapport contient également des observations intéressantes au sujet des obligations du Canada à l'extérieur de ses frontières, notamment l'obligation qui nous incombe de nous conformer aux normes internationales et la possibilité que nous avons de donner l'exemple à d'autres États. Je vais revenir à cette question dans le contexte des répercussions du projet de loi sur les affaires extérieures.

Comme nous le signalons dans notre mémoire, l'article XIX de la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme — je suis sûr qu'on ne lui donnerait pas ce nom-là aujourd'hui — dispose que toute personne a droit à la nationalité qui lui revient légalement.

Je veux réfléchir un peu à ce droit. Je me reporte à la page 1, section 1, obligations juridiques et constitutionnelles. Le droit à la nationalité est un droit humain fondamental.

Ma femme et moi avons eu l'occasion de vivre à l'étranger, et je dois reconnaître que j'étais très heureux d'avoir un bon passeport. J'étais heureux d'avoir la citoyenneté canadienne et de pouvoir présenter mon passeport canadien à l'étranger. Nous avons toutefois rencontré bien des malheureux qui n'avaient ni passeport ni nationalité, qui devaient fuir, mais qui n'avaient aucun pays dont ils pouvaient dire: «Ce pays est le mien, il m'appartient, c'est mon nouveau foyer. Ces gens-là m'ont accueilli, et je me sens en sécurité ici». Je dis cela parce que, quand quelqu'un obtient la nationalité dans un nouveau pays, nous devons agir avec beaucoup de circonspection quand il est question de la lui enlever. Le droit à cette nationalité est un droit que nous devons garder jalousement.

C'est pour cette raison que nous sommes préoccupés par les dispositions prévoyant l'annulation et la révocation de la citoyenneté, qui sont contenues dans les articles 16, 17 et 18. Nous sommes d'avis que ces dispositions n'assurent pas une protection suffisante.

I draw your attention to section 95 of the report of the Inter-American Commission on Human Rights. Here the commission states in the last sentence:

...The right of access to judicial protection to ensure respect for a legal right requires available and effective recourse for the violation of a right protected under the Declaration or the Constitution of the country concerned.

Then if we go down to section 98 on that same page:

The effect of this right is to require the provision of a domestic remedy which enables the relevant judicial authority to deal with the substance of the complaint and grant appropriate relief where required.

This observation questions the adequacy of judicial review and a "reference" type of approach because they do not require the court to deal with the substance of the complaint, as the Inter-American Commission on Human Rights suggests.

Section 99 reads as follows:

While applicants do not necessarily have an unlimited right of access to judicial remedies, controls on that right may not be unreasonable or such as to deprive the right of its essence.

We urge you to consider these tests or thresholds when looking at the Bill C-16 provisions. We are concerned about WTO power within the minister's office to influence a decision. We are concerned about the judicial review at the Federal Court. The commission also has some pertinent comments on the Federal Court and its effectiveness in sections 100 to 103 of the report. We are concerned about the finality of the federal court decision, with no rights of appeal. That is simply unacceptable.

One other point to highlight is that clause 12 of Bill C-16 intends that naturalized citizens and citizens by birth be equal. Yet these kinds of revocation procedures give naturalized citizens second-class safeguards. The implication is that citizens by birth have greater rights, and yet clause 12 suggests they should be treated equally.

The foreign affairs implications of Bill C-16 are articulated well in our brief and I do not intend to go over those in great detail, other than to say we want to set an example for other states. We want to set a good example. We cannot leave the impression that in Canada, cabinet can remove nationality on a discretionary basis, even with restrictive legal safeguards.

We have also pointed out that the Inter-American Commission on Human Rights has indicated that they provide advisory services.

J'attire votre attention sur le paragraphe 95 du rapport de la Commission interaméricaine des droits de l'homme. Je vous lis la dernière phrase de ce paragraphe:

[...] Le droit d'accès à la protection judiciaire pour assurer le respect d'un droit garanti par la loi exige de disposer de recours efficaces en cas de violation d'un droit protégé par la Déclaration ou par la Constitution du pays concerné.

Puis, sur la même page, au paragraphe 98, on peut lire ce qui suit:

Ce droit a pour effet d'exiger la fourniture d'un recours à l'échelle nationale qui permette à l'autorité judiciaire compétente de se pencher sur le fond de la plainte et d'ordonner au besoin la prise de mesures de redressement.

À la lumière de cette observation, la procédure fondée sur l'examen judiciaire et le «renvoi» semble insuffisante parce qu'elle ne permet pas à la cour de se pencher sur le fond de la plainte, comme le préconise la Commission interaméricaine des droits de l'homme.

On peut ensuite lire au paragraphe 99:

Bien que les demandeurs n'aient pas nécessairement un droit d'accès illimité aux recours juridiques, les limites imposées à l'exercice de ce droit ne sauraient être déraisonnables ni de nature à priver les demandeurs de l'essence même de ce droit.

Nous vous prions instamment de tenir compte de ces critères ou de ces seuils dans votre examen des dispositions du projet de loi C-16. Nous craignons que des considérations liées au commerce international ne viennent influencer sur les décisions du ministre. Nous avons des préoccupations au sujet du contrôle judiciaire par la Cour fédérale. La Commission fait aussi des observations pertinentes relativement à la Cour fédérale et à son efficacité aux paragraphes 100 à 103 de son rapport. Nous sommes inquiets du caractère final de la décision de la Cour fédérale, dont il serait impossible d'interjeter appel. C'est une situation qui est tout simplement inacceptable.

Il convient par ailleurs de souligner que l'article 12 du projet de loi C-16 vise à mettre tous les citoyens, qu'ils soient naturalisés ou nés au Canada, sur un pied d'égalité. Pourtant, les procédures de révocation dont nous venons de parler prévoient des mesures de protection de deuxième ordre pour les citoyens naturalisés. Cela donne à entendre que les citoyens nés au Canada ont des droits supérieurs, alors que l'article 12 laisse entendre que tous les citoyens doivent être égaux.

Les répercussions du projet de loi C-16 sur le plan des affaires extérieures sont bien expliquées dans notre mémoire, et je n'ai pas l'intention de vous les présenter ici de façon détaillée; je me contenterai de vous dire que nous voulons donner l'exemple à d'autres États. Nous voulons être des modèles. Nous ne pouvons pas donner l'impression qu'au Canada, le Conseil des ministres peut à sa discrétion retirer à quelqu'un la nationalité, même si la loi prévoit des mesures de protection limitées.

Nous signalons aussi dans notre mémoire que la Commission interaméricaine des droits de l'homme a indiqué qu'elle offre un service de conseils.

Perhaps you could consider asking for their advice on the legality of these particular provisions on review and on this second point of the implications within our region and the possible statelessness implications.

Let me just conclude on a personal note. Within our church constituencies, we are hearing increasing concern about some of these provisions, especially those related to revocation and removal of citizenship. As you can well imagine, many of our constituents are people who emigrated within the last 50 years. Many of our churches are related to ethnic communities who have emigrated in the last 5, 10 or 20 years. Of course, they are naturalized citizens. These issues concern us because, as naturalized citizens, the implications of these kinds of provisions are that their citizenship could be removed and we do not believe there are sufficient safeguards against that.

The Deputy Chairman: Thank you. We will now move to questions.

Senator Maheu: My first question is addressed to Mr. Summers. When you talk about requesting that the Federal Court be allowed to be the final judge of whether a person should face a revocation of citizenship or not, is it not a fact that the Federal Court would not be in a position to judge anything other than the rule of law? It could not consider humanitarian reasons. The minister spoke of this last night. When you take a case before the courts, they must respond as the law dictates. If you take something before the cabinet, then humanitarian reasons can be brought up and the department reports can be brought in. I think there is quite a difference between a judge sitting on a bench and 24 people sitting around a table, many of whom have constituents from certain communities. I do not think the personal prejudice of any person would come into play. If you are dealing with one judge, he or she does not have the right to deviate from the rule of law.

Mr. Summers: I do not believe our position was that a judge of the Federal Court was the best person to deal with this. The allusion I made to Bill C-31 is that in most cases, a permanent resident who is facing loss of status has the right to appeal to the Immigration Appeal Division of the IRB, and in fact the Immigration Appeal Division has the right to consider humanitarian grounds in most cases. That would be a preferable solution. I agree that a humanitarian perspective has to be brought to bear.

Having said that, the point I was trying to make about clause 16, which is where a person has the right to appeal to the Federal Court, was really in comparison to clause 18, which does not even contain that much of a right. Clause 18 deals with the annulment of citizenship, where the minister herself — not the cabinet — makes the decision.

Senator Maheu: I disagree on that point.

Mr. Summers: According to clause 18, if the minister is satisfied according to the provisions of the clause, the minister may, by order, declare that citizenship is void.

Vous voudrez peut-être lui demander son avis sur la légalité des dispositions concernant l'examen et aussi sur ce deuxième point, à savoir les répercussions sur notre région ainsi que les répercussions éventuelles sur l'apatridie.

Permettez-moi de conclure sur une note personnelle. Les membres de nos Églises se disent de plus en plus préoccupés par certaines de ces dispositions, notamment par les dispositions concernant la révocation et la perte de la citoyenneté. Comme vous pouvez l'imaginer, bon nombre de ces personnes sont des gens qui ont immigré dans les 50 dernières années. Bon nombre de nos églises sont liées à des communautés ethniques, dont les membres ont immigré dans les 5, 10 ou 20 dernières années. Bien entendu, ces personnes sont des citoyens naturalisés. Ces questions nous préoccupent parce que des dispositions de ce genre donnent à entendre que, parce qu'il s'agit de citoyens naturalisés, ces personnes pourraient perdre leur citoyenneté et nous sommes d'avis qu'il n'y a pas suffisamment de mesures pour les protéger contre cette éventualité.

Le vice-président: Merci. Nous allons maintenant passer aux questions.

Le sénateur Maheu: Ma première question s'adresse à M. Summers. Vous avez évoqué la possibilité que la Cour fédérale soit le tribunal de dernière instance dans les cas de révocation de la citoyenneté. Or, n'est-il pas vrai que la Cour fédérale ne pourrait se prononcer que sur des questions de droit? Elle ne pourrait pas tenir compte de considérations humanitaires. La ministre a parlé de cela hier soir. Quand on fait appel à un tribunal, sa compétence est délimitée par la loi. Quand on fait appel au Conseil des ministres, il est possible de faire intervenir des considérations humanitaires de même que les rapports du ministère. Il me semble qu'il y a une grande différence entre ce que peut faire un juge de la cour et ce que peuvent faire 24 personnes siégeant autour d'une table, dont beaucoup ont des électeurs de diverses communautés. Je ne crois pas que les partis pris individuels viendraient en ligne de compte. Quand on a affaire à un juge, par contre, sa conduite lui est dictée par la loi.

M. Summers: Je ne crois pas que nous ayons dit que le mieux serait de faire appel à un juge de la Cour fédérale. Quand j'ai évoqué le projet de loi C-31, c'était pour faire remarquer que, dans la plupart des cas, le résident permanent qui risque de perdre son statut a le droit d'en appeler à la section d'appel de l'immigration de la CISR et que cette Section a le droit, le plus souvent, de tenir compte de considérations humanitaires. Ce serait là une solution préférable. Je suis d'accord pour dire qu'il faut faire intervenir une dimension humanitaire.

Cela dit, ce que j'ai voulu faire comprendre au sujet de l'article 16, c'est qu'il prévoit le droit d'en appeler à la Cour fédérale, alors qu'en comparaison, l'article 18 ne prévoit même pas ce droit-là. L'article 18 porte sur l'annulation de la citoyenneté, laquelle décision est prise, non pas par le Conseil des ministres, mais bien par le ministre lui-même.

Le sénateur Maheu: Je ne suis pas d'accord.

M. Summers: Selon l'article 18, si le ministre est convaincu que l'article s'applique, il peut annuler l'attribution de la citoyenneté.

Senator Maheu: Let me bring up a point from last evening. If you had a case where an individual, for whatever reason — I think the reasons are unimportant — lied on his immigration application, the department went forward and made its case, and it went all the way beyond the minister to cabinet, do you not feel that that is a better resource than a judge? No matter what you present to a judge, he or she will have to make a decision based on the lying on the application.

Mr. Summers: True, but what we are looking for is a process, whether it be before a judge or another tribunal or someone in power, to hear a case of some sort. The problem with its going to cabinet is that the person subject to the process can only submit a written response to the minister's notification that a report will be made about him or her.

Senator Maheu: He or she can see the report.

Mr. Summers: Actually, the bill merely says that the minister has to notify him or her that a report is being made. The bill is less clear on whether the person gets to see the report, or all of the report, because there may be issues of security; we do not know.

The point is that here is a person subjected to a very serious process, dealing with the loss of one of the most important rights we have, the right of citizenship, and that person is not getting a hearing. There is no one to whom he or she can say, "Wait a minute, the minister has it wrong," or, "Yes, but there are reasons why I had to do this."

Senator Maheu: The minister also brought up, in her example, hate-mongers found out almost five years after citizenship was granted. Do you not feel that that type of person is not one that we would be proud to call a Canadian? I could name a couple — I will not — about whom I have personally had to see what I could do to stop them from interfering in Canadian meetings, and not necessarily about citizenship — as a matter of fact, not citizenship. There were a couple I would have loved to have seen revoked because they did not make me proud to be a Canadian with the example they were setting for us.

Mr. Summers: I do not think anyone here is saying that there are no people who should not be Canadian citizens, who should not be granted citizenship, and if they are granted it, that it should not be removed. We are saying that the process proposed in this bill is not fair.

Senator Maheu: You prefer to see it before the courts rather than before the political entity responsible for responding to public outcry if its decision is wrong?

Mr. Summers: I would prefer to see it before a body of some sort which has the power to hear both sides equally and make a decision based on the facts. Unfortunately, the cabinet is a very busy place. It is the nature of the beast that, if the minister comes to the cabinet and says, "I am satisfied that this person just fits within the definition that we have set out in the bill," the cabinet is more than likely going to go along with the minister because there is no one there to say otherwise.

Le sénateur Maheu: Je vous rappelle un point qui a été soulevé hier soir. Si une personne, pour quelque raison que ce soit — ces raisons importent peu — fait une demande d'immigration mensongère et que le ministère plaide sa cause jusqu'au ministre et même jusqu'au Cabinet, ne croyez-vous pas que le Cabinet est une meilleure ressource qu'un juge? Peu importent les preuves qu'on présente au juge, il devra trancher en fonction du fait qu'il y a eu demande mensongère.

M. Summers: C'est vrai, mais nous souhaitons qu'il y ait une procédure, que ce soit devant un juge, un tribunal administratif ou quelqu'un au pouvoir, prévoyant une audition quelconque. La principale lacune du recours au Cabinet, c'est que l'intéressé ne peut que soumettre un document écrit en réponse à l'avis du ministre indiquant qu'il fera l'objet d'un rapport.

Le sénateur Maheu: L'intéressé peut voir le rapport qui le concerne.

M. Summers: En fait, le projet de loi dit simplement que le ministre doit indiquer à l'intéressé qu'un rapport sera présenté. Il ne précise pas si l'intéressé a accès au rapport, en partie ou dans son intégralité, parce que des questions de sécurité pourraient être en jeu, nous ne savons pas.

Une personne est assujettie ici à une procédure très grave pouvant entraîner la perte de l'un des droits les plus importants dont nous jouissons, la citoyenneté, et cette personne n'a même pas le droit d'être entendue. Elle ne peut dire à personne: «Un moment, le ministre n'a pas compris» ou «oui, mais j'ai agi ainsi pour de bonnes raisons».

Le sénateur Maheu: Dans son exemple, la ministre a aussi parlé de ceux qui incitent à la haine et dont on découvre l'attitude près de cinq ans après l'attribution de la citoyenneté. Est-ce cela le genre de personnes qu'on serait fier d'appeler Canadien? Je pourrais en nommer deux ou trois — je ne le ferai pas — au sujet desquelles j'ai dû personnellement prendre des mesures pour qu'elles cessent de s'ingérer dans des réunions publiques qui ne portaient pas nécessairement sur la citoyenneté — en fait, qui ne portaient pas là-dessus. Il y en a deux ou trois dont j'aurais bien aimé révoquer la citoyenneté canadienne parce que je n'étais pas fier de l'exemple qu'elles donnaient à titre de Canadiens.

M. Summers: Personne ici ne dit que certains ne devraient pas obtenir la citoyenneté canadienne ou que certains, après l'avoir obtenue, ne devraient pas en être dépouillés. Nous disons simplement que le processus proposé par le projet de loi est injuste.

Le sénateur Maheu: Vous préférez le recours plutôt qu'à l'entité politique qui doit rendre des comptes à la population si elle prend une mauvaise décision?

M. Summers: Je préférerais un recours à un organe quelconque qui aurait le pouvoir d'entendre les deux parties et de rendre une décision basée sur les faits. Malheureusement, les ministres sont très occupés. Si un ministre dit à ses collègues: «Je suis convaincu que cette personne satisfait aux critères établis par le projet de loi», il est plus que probable que le Conseil des ministres suive la recommandation de leur collègue car ils n'ont pas vraiment de moyen de nier ces affirmations.

The Deputy Chairman: I will take the opportunity here to say that we will come back to the question of public interest, because when you speak about becoming a Canadian citizen, that is one thing, but public interest is not involved in the stripping of citizenship. We all agree on this.

Mr. Summers: Yes.

Senator Joyal: I will begin with a simple question. Subclause 17(3) of the bill, at the top of page 8, states:

A decision of the Federal Court — Trial Division made under subsection (1) is final and, despite any other Act of Parliament, is not subject to appeal.

Have you checked whether such an extraordinary provision — that of denying appeal in the legal process — has been entrenched in any other act of Parliament?

Mr. Summers: I have not. The only one that comes to mind is where, if a failed refugee claimant has sought leave to appeal to the Federal Court, the refusal to grant leave is not appealable further.

I am not aware of any other circumstance where a citizen has been denied the right to at least seek an appeal to a higher court, where one exists.

Senator Joyal: Exactly. In my reading of it, one does not even have the right to seek an appeal, to request an appeal. One can be denied the right to appeal, but at least one has the right to request to appeal.

Here, one is even denied the right to request an appeal, if I read subclause 17(3) correctly.

My question is, again, you do not know of any similar provision in our Canadian statute law that would formally deny the right to appeal?

Mr. Summers: I am not aware of any other.

Senator Joyal: Would that be against the Charter?

Mr. Summers: Quite possibly. This comes up in other clauses of the bill as well, on the issue of whether or not this is equal treatment before the law for all citizens. That is one issue, certainly, but I agree with you. I am not sure what more I can say.

Mr. Witchert: Referring back to the report of the Inter-American Commission on Human Rights, section 101 deals with other areas of Canadian law where in fact the review mechanisms are much broader. Administrative law gets fairly technical at times, and as they say, may legitimately be subject to certain restrictions, but when the interests at stake in the refugee context, for example, may involve the security and life of the person concerned, it becomes much more serious.

It goes on to say that the commission understands that under other federal statutes, administrative mechanisms may provide for various levels of review, as well as judicial review, including on the merits, as of right.

Le vice-président: J'en profite pour signaler que nous allons revenir à la question de l'intérêt public, car c'est une chose de parler de l'attribution de la citoyenneté canadienne, mais n'oublions pas que l'intérêt public n'entre pas en jeu lorsqu'on révoque la citoyenneté. Nous nous entendons là-dessus.

M. Summers: Oui.

Le sénateur Joyal: Je commencerai par une question simple. Le paragraphe 17(3) du projet de loi, au haut de la page 8, se lit comme suit:

La décision de la Section de Première instance est définitive et, par dérogation à toute autre loi fédérale, non susceptible d'appel.

Savez-vous si une disposition si extraordinaire — qui dénie le droit d'en appeler dans une procédure judiciaire — figure dans toute autre loi du Parlement?

M. Summers: Je ne sais pas. La seule chose qui me vient à l'esprit, c'est le cas d'un demandeur du statut de réfugié dont la demande a été rejetée et qui demande d'en appeler à la Cour fédérale; en l'occurrence on ne peut interjeter appel du rejet de la demande d'appel.

Je ne connais pas d'autre situation où on refuse au justiciable le droit d'au moins demander l'autorisation d'en appeler à un tribunal supérieur, si tribunal supérieur il y a.

Le sénateur Joyal: Précisément. Selon mon interprétation, on n'a même pas le droit de demander l'autorisation d'en appeler. L'appel peut être rejeté, mais on a au moins le droit de demander d'en appeler.

Ici, si j'interprète bien le paragraphe 17(3), on n'a même pas le droit de demander l'autorisation d'en appeler.

Encore une fois, je vous demande si, à votre connaissance, il y a d'autres lois canadiennes qui privent le justiciable du droit d'appel?

M. Summers: Non, pas à ma connaissance.

Le sénateur Joyal: Cela ne va-t-il pas à l'encontre de la Charte?

M. Summers: C'est bien possible. C'est une question qui se pose aussi à l'égard d'autres dispositions du projet de loi, relativement au droit à l'égalité devant la loi. C'est certainement une question litigieuse, je suis d'accord avec vous. Je ne sais trop ce que je pourrais ajouter.

M. Wichert: Je vous renvoie de nouveau au rapport de la Commission interaméricaine des droits de l'homme qui, au paragraphe 101, traite d'autres domaines du droit canadien où les mécanismes de contrôle sont beaucoup plus larges. Le droit administratif peut être très technique, comme on dit, et peut même faire l'objet de certaines restrictions légitimes, mais lorsque les intérêts en jeu, dans le contexte des réfugiés, par exemple, concernent la sécurité et la vie de l'intéressé, c'est beaucoup plus grave.

On dit ensuite que la Commission comprend que d'autres lois fédérales peuvent prévoir des mécanismes administratifs de contrôle, outre le contrôle judiciaire, se fondant sur le bien-fondé de la cause, de plein droit.

They make reference specifically to the Canadian Human Rights Act, the Public Service Employment Act, and the Canada Labour Code.

Those are other specific provisions where the rights are much broader. It is the converse to your question. It is answering you in a different way. We have done much better in other legislation, so why do we have to be so restrictive in this one?

The Deputy Chairman: There is another point. Perhaps we can come back to that.

In our system, there is a right of access to the courts. It is in the Constitution. Whether it is expressed in a statute or not is secondary. The right of access to the courts is part of the rule of law in Canada. There is no doubt that there is such a right to access. The difficulty arises over whether the same principle applies to the right to appeal. That is your question.

Senator Joyal: That is my question, and it is fundamental if we are to deny a citizen the right to request an appeal. This provision deals with that. To me, it is very serious. You have to have very serious grounds for denying something which is linked to the judicial process, to due process. The court may say to you, "You do not have the right to appeal," and turn you down, but at least you can request the court to be heard. That is the first point.

Senator Nolin: What was the answer with respect to the Charter? It does or it does not?

Mr. Summers: I am not an expert in constitutional law. I am a refugee and immigration lawyer. I tend to agree. I think there are constitutional problems.

Senator Nolin: That is the heart of the problem.

Mr. Summers: To be honest, I cannot speak at length on that.

The Deputy Chairman: Even if it is not in the Charter, the fact is that it is the fundamental law of the land.

Senator Joyal: I do not want to argue too much about this. We will have other witnesses from Justice. I am quite sure you will follow their testimony so that we can continue our exchange on this.

My second point is on the American declaration of rights, Article XIX, which reads that every person has the right to the nationality to which he is entitled by law.

We had a discussion on this yesterday with the minister. I do not know if you have been informed of that. I am puzzled by the way the bill is now written, as it does not recognize the right to a nationality.

I am of the opinion that a person who is born in Canada has the right to nationality. I asked the minister if a person born in Canada could be deprived of that nationality. She said, "No, except, of course, in the rare circumstance when a person is born to a diplomat." We know about that. It is well codified in international law generally.

On y cite plus précisément la Loi canadienne sur les droits de la personne, la Loi sur l'emploi dans la fonction publique et le Code canadien du travail.

Il y a d'autres dispositions particulières où les droits sont beaucoup plus vastes. C'est l'envers de votre question. Je vous réponds d'une autre façon. Nous avons fait beaucoup mieux dans d'autres lois; pourquoi cette loi-ci est-elle si restrictive?

Le vice-président: Il y a une autre question. Peut-être pourrions-nous y revenir.

Notre système confère le droit d'accès aux tribunaux. C'est prévu par la Constitution. Que cela soit exprimé dans une loi ou non est secondaire. Le droit d'accéder aux tribunaux fait partie de la règle de droit du Canada. L'existence de ce droit ne fait aucun doute. La question est de savoir si ce principe s'applique aussi au droit d'appel. C'est là votre question.

Le sénateur Joyal: C'est ma question, et elle est fondamentale si on refuse à un citoyen le droit d'interjeter appel. C'est de cela que parle cette disposition. C'est très grave à mes yeux. Il faut des motifs très sérieux pour refuser quelque chose liée au processus judiciaire, à l'application régulière de la loi. Le tribunal peut vous dire que nous n'avez pas le droit d'interjeter appel, mais au moins vous pouvez lui demander d'être entendu. C'est la première chose.

Le sénateur Nolin: Quelle réponse a-t-on donnée au sujet de la Charte? Cela s'applique-t-il ou non?

M. Summers: Je ne suis pas un expert en droit constitutionnel. Je suis avocat spécialisé dans les questions d'immigration et de statut de réfugié. Mais je suis d'accord, je crois qu'il y a des problèmes d'ordre constitutionnel.

Le sénateur Nolin: C'est le coeur même du problème.

M. Summers: À vrai dire, je ne saurais trop me prononcer à ce sujet.

Le vice-président: Même si ce n'est pas inclus dans la Charte, il n'en reste pas moins que la Constitution est la loi fondamentale du pays.

Le sénateur Joyal: Je ne vais pas m'étendre sur ce sujet. Nous entendrons d'autres témoins du ministère de la Justice. Vous verrez quels seront leurs témoignages, j'en suis sûr, et nous pourrions continuer nos discussions sur ce sujet.

Ma deuxième question porte sur la déclaration américaine des droits, dans laquelle on peut lire, à l'article XIX, que toute personne a droit à la nationalité qui lui revient légalement.

Nous en avons discuté hier avec le ministre. Je ne sais pas si vous en avez été mis au courant. Je suis étonné par le libellé actuel du projet de loi puisqu'on n'y reconnaît pas le droit à une nationalité.

À mon avis, toute personne née au Canada a droit à la nationalité canadienne. J'ai demandé à la ministre si quelqu'un né au Canada pouvait être privé de cette nationalité. Elle m'a répondu que non, sauf bien sûr dans des cas rares, par exemple dans le cas des enfants de diplomates. Nous savons cela et c'est généralement codifié dans le droit international.

I feel the bill fails to define, at least in the preamble, what we mean by "nationality." The bill is totally silent on this matter. I was expecting, when I read the first section, or the preamble of the bill, a reference to nationality. To me, nationality is essential to citizenship. They are intertwined notions and concepts.

The inter-American declaration from which you read is binding on whom? Is it just a document that expresses a general view, or is it signed or recognized by states? Which international instruments have recognized the right to nationality? I think the international human rights declaration has recognized it, but I would prefer to get the answer from you.

Mr. Witchert: You will see this at the beginning of the report from the inter-American commission. It arises out of the Organization of American States, of which Canada has been a member since 1990.

The Deputy Chairman: On that issue, there is clause 4:

A person acquires citizenship at birth if, after the coming into force of this section,

(a) the person is born in Canada.

[Translation]

Senator Nolin: That article might be closest to what Senator Joyal is looking for.

[English]

No, it is not as clear.

Senator Joyal: My next question is whether there are any instances where the United Nations has recognized the right to nationality in the way of "apatride" or alien citizens. If you say everyone has the right to nationality, there should be an international instrument somewhere that indicates that. Why are we not referring to that in this bill?

Senator Nolin: This is probably not the right witness of whom to ask that question.

Senator Joyal: Can we not expect that the bill should refer to that, be part of that process, and that citizenship is the emanation of that process?

Ms Dench: If I may, statelessness is, in a sense, the obverse of your point.

We are suggesting that we make reference to our international obligations toward reducing statelessness, and that we include a clause to say that the act is to be interpreted in a manner consistent with the principle of reducing statelessness.

Senator Grafstein: We have not signed that convention.

Ms Dench: We have signed the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness. We have not signed the 1954 Convention on the Status of Stateless Persons.

Senator Joyal: Can we have a copy of the conventions that we signed?

Senator Grafstein: There are two different conventions.

J'estime que le projet de loi ne définit pas ce terme de «nationalité», du moins dans son préambule. Le projet de loi ne dit absolument rien à ce sujet. Quand j'ai lu le premier article, le préambule du projet de loi, je m'attendais à y trouver une mention de la nationalité. Pour moi, la nationalité est un élément essentiel de la citoyenneté. Ce sont deux notions interreliées.

Qui est lié par la déclaration interaméricaine dont vous avez lu des extraits? Exprime-t-on simplement une opinion générale dans ce document ou s'agit-il d'un document signé et reconnu par des États? Dans quels instruments internationaux a-t-on reconnu le droit à la nationalité? Je crois que ce droit est reconnu dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, mais je préférerais connaître votre réponse à vous.

M. Wichert: Vous trouverez la réponse au début du rapport de la Commission interaméricaine. Ce document est issu de l'Organisation des États américains, dont le Canada est membre depuis 1990.

Le vice-président: À ce sujet, on dit à l'article 4:

A la citoyenneté dès la naissance la personne qui, après l'entrée en vigueur du présent article:

a) naît au Canada.

[Français]

Le sénateur Nolin: C'est peut-être l'article qui s'approche le plus de ce que le sénateur Joyal recherche.

[Traduction]

Non, ce n'est pas clair.

Le sénateur Joyal: Voici ma prochaine question. J'aimerais savoir si les Nations Unies ont déjà reconnu le droit à la nationalité dans le cas de personnes apatrides ou d'aubains. Si vous dites que toute personne a droit à la nationalité, il doit bien exister quelque part un instrument international qui l'indique. Pourquoi ne le mentionne-t-on pas dans ce projet de loi?

Le sénateur Nolin: Ce n'est peut-être pas à ce témoin-ci qu'il faut poser cette question.

Le sénateur Joyal: Ne peut-on pas s'attendre à ce que le projet de loi le mentionne, que cela fasse partie du processus, et que la citoyenneté soit issue de ce processus?

Mme Dench: L'apatridie est, d'une certaine façon, la contrepartie de votre argument.

Nous proposons que soient mentionnées nos obligations internationales en matière de réduction de l'apatridie et que soit incluse dans le projet de loi une disposition indiquant que la loi doit être interprétée conformément au principe de réduction de l'apatridie.

Le sénateur Grafstein: Nous n'avons pas signé cette convention.

Mme Dench: Nous avons signé la Convention de 1961 sur la réduction de l'apatridie. Par contre, nous n'avons pas signé la Convention de 1954 relative au statut des apatrides.

Le sénateur Joyal: Pourrions-nous avoir un exemplaire des conventions que nous avons signées?

Le sénateur Grafstein: Il y a deux conventions distinctes.

Senator Pearson: One is an international convention and one is an OAS convention. We did not sign the OAS convention on human rights.

Senator Joyal: Perhaps we could have a copy of the convention that we signed, Mr. Chairman.

The Deputy Chairman: I will take care of that. Perhaps we should proceed now.

Senator Andreychuk: Senator Joyal touched on the judicial remedies issues and the right of access to the courts. The minister yesterday — I hope I am understanding her correctly — seemed to say that the court process, in the minds of some people, took too long and was excessive. In other cases, some people thought it was not sufficient, that it was limiting the Federal Court in what it could do. I think that has been alluded to here. The minister seems to have based her case with respect to the process in the bill on the fact that somehow the minister and cabinet provide more flexibility and more humanitarian options permitting citizens not to be stripped of their citizenship.

Traditionally, we have used the judicial process, whether in criminal law or in issues of immigration and citizenship. We have had a due process model of some sort, and then we have used humanitarian issues as a sort of backdrop or “backfill,” if you will, at the cabinet level. After the court said, “You were legitimately tried, found to be wanting, and should have your citizenship stripped,” then there was another mechanism for appealing to cabinet on humanitarian or other grounds.

It seemed that we got the best of the judicial system and the best of the executive discretion.

The minister seems to have changed the situation with this bill, so that executive involvement is preferable. Would you comment on that from your perspectives?

Mr. Summers: I do appreciate that the humanitarian aspect must be brought to bear here, and you are quite right that the courts cannot always do that.

The problem we have here is that the process is very closed. You have the minister bringing forward a report saying that someone deserves to have his or her citizenship revoked or annulled, and then the same minister, in the case of the annulment, making the decision on whether or not the person has brought forward a case to refute that report. In other words, the minister is both the prosecutor and judge of this person’s case, which is contrary to all our concepts of justice in this country. You have the right to be dealt with by someone who is impartial and who will listen to both sides equally.

In the case of revocation, as I said before, yes, it goes beyond the minister to the cabinet, but if a minister, who is a member of that cabinet, brings a case and says, “I have made a decision that this person should have their citizenship revoked, and here by the way is a piece of paper that person has submitted saying why I am wrong,” with whom will the cabinet side? We still do not have an impartial process. We are saying we need a fair process, whether it

Le sénateur Pearson: L’une est une convention internationale et l’autre une convention de l’OEA. Nous n’avons pas signé la convention relative aux droits de la personne de l’OEA.

Le sénateur Joyal: Nous pourrions peut-être avoir copie de la convention que nous avons signée, monsieur le président.

Le vice-président: Je vais m’en occuper. Continuons.

Le sénateur Andreychuk: Le sénateur Joyal a abordé les questions de recours judiciaire et du droit d’accès aux tribunaux. La ministre semblait dire hier — et j’espère que je l’ai bien comprise — que le recours aux tribunaux était considéré par bien des gens comme une mesure excessive qui prenait trop de temps. Dans d’autres cas, d’autres disaient que ce recours était insuffisant et que la Cour fédérale était la seule à laquelle on pouvait avoir recours. On n’y a fait allusion ici. La ministre semble avoir défendu le processus prévu dans le projet de loi en disant que le recours au ministre et au Cabinet est plus souple et offre davantage d’options humanitaires pour éviter que les citoyens soient privés de leur citoyenneté.

Par le passé, qu’il s’agisse de questions de droit pénal ou de questions d’immigration et de citoyenneté, nous avons toujours eu recours au processus judiciaire. Il existait une procédure judiciaire et les questions humanitaires étaient traitées en dernier recours, si l’on veut, par le Cabinet. Une fois que la cour avait déclaré que le demandeur avait été jugé de façon légitime, qu’elle estimait qu’il était dans son tort et qu’il fallait lui retirer sa citoyenneté, il existait un autre mécanisme qui permettait d’en appeler de la décision devant le Cabinet pour des motifs humanitaires ou pour d’autres motifs.

Il me semblait que nous avions le meilleur système judiciaire et le meilleur pouvoir discrétionnaire pour l’exécutif.

Dans ce projet de loi, la ministre semble avoir changé tout cela et il semble maintenant préférable d’avoir recours à l’exécutif. Qu’en pensez-vous, dans votre optique?

M. Summers: Je comprends qu’il faut tenir compte des aspects humanitaires et vous avez raison, les tribunaux ne sont pas toujours en mesure de le faire.

Le problème, c’est que ce processus est très fermé. Le ministre présente un rapport indiquant qu’il faut révoquer ou annuler la citoyenneté d’une personne et ce même ministre, dans le cas d’une annulation, décide si cette personne a présenté des arguments suffisants contre ce rapport. Autrement dit, le ministre est à la fois procureur et juge, ce qui va à l’encontre de tous les principes de justice de notre pays. Les citoyens ont le droit d’être jugés par un arbitre impartial qui écouterait également les deux parties.

Comme je l’ai déjà dit, il est vrai que dans le cas d’une révocation, la décision n’appartient pas au ministre mais au Cabinet. Mais si un ministre, qui est membre du Cabinet, présente un dossier et déclare: «J’ai décidé que la citoyenneté de cette personne doit être révoquée et voilà le document qu’elle a présenté pour prouver que j’ai tort», quelle partie choisira le Cabinet? Il ne s’agit pas davantage d’un processus impartial. Il

be a political or a legal one. Frankly, our preference is always to go to some sort of panel of experts, where all the issues can be dealt with — the facts, the law, and the humanitarian considerations.

Ms Dench: I would like to add something in response to your comments about “tendency.” Our organization sees this happening not just in the citizenship area but more broadly. We see the Department of Citizenship and Immigration tending to move towards move administrative procedures, less judicial procedures, on the basis that they will be more expeditious. The experience of our members in the field is that this opens the door to arbitrary, inconsistent, and unfair decisions.

Mr. Witchert: I would echo those comments exactly. In some ways, it has become quite atrocious. I remember studying years ago in political science about how the Canadian system worked versus the American system, and how we could trust our government officials here to make the right decisions. However, in the field of immigration and refugee law, we have gotten to the point where we cannot trust them, whether it is because they are dealing with too many cases, as a result of a lack of training or understanding, or they approach it from what we think is a backward view, which is how many people can we keep out rather than how many can we let in. There is a total lack of transparency. It is not only a question of impartiality, but of transparency. Moving more toward this kind of decision-making process brings the whole system down.

Senator Andreychuk: This added section on public interest is very troubling to me, and I note that you have raised it.

In my reading of the bill, anyone who is a threat to Canada in any way — criminally, through hate literature, et cetera — is covered elsewhere, so I was puzzled as to what “public interest” is if it is not one of the categories in clause 28, for example. When I asked the minister about this, her only example was hate-mongers. When we pointed out that that is a criminal offence, a prohibited act, and would have been covered elsewhere, she said it covered any case where a person could bring dishonour to Canada.

Could you tell me what cases you have run across in your day-to-day work that were not covered under the old sections — cases where CSIS may have been monitoring, the “limbo” cases as they are called, treason, threat, Criminal Code cases, all that? What kinds of cases do you come across in your day-to-day work that would be covered under this public interest rubric that are not already covered elsewhere?

Mr. Summers: All I can think of is that the minister is trying to capture here cases where there is insufficient proof for a criminal conviction, or cases of people of a certain prominence. To take an

faut que le processus soit équitable, qu’il soit politique ou juridique. À vrai dire, nous préférons toujours que l’on fasse appel à un groupe d’experts capables de traiter tous les éléments du dossier — les faits, la loi et les considérations humanitaires.

Mme Dench: Permettez-moi d’ajouter une observation en réponse aux vôtres au sujet de la «tendance». Dans notre organisme, nous constatons que cela se fait dans d’autres domaines, pas seulement dans celui de la citoyenneté. Nous constatons que le ministère de la Citoyenneté et de l’Immigration s’écarte des procédures judiciaires pour s’orienter vers des procédures administratives sous prétexte que ces dernières sont plus rapides. D’après l’expérience de nos membres sur le terrain, de telles mesures entraînent la possibilité de décisions arbitraires, inévitables et non uniformes.

M. Wichert: Je suis entièrement d’accord avec ces observations. Dans certains cas, c’est même devenu terrible. Je me souviens qu’en science politique, il y a des années, j’ai étudié les différences entre le système canadien et le système américain et on nous disait que nous pouvions faire confiance aux fonctionnaires de notre gouvernement pour ce qui était de prendre de bonnes décisions. Mais dans le domaine du droit de l’immigration et du statut de réfugié, nous ne pouvons plus leur faire confiance, soit parce qu’ils ont à traiter trop de cas, soit parce qu’ils manquent de formation ou de compréhension, soit parce qu’ils ont une approche que nous jugeons inverse, c’est-à-dire en fonction du nombre de personnes qu’il faut refouler plutôt qu’en fonction du nombre qu’il faut laisser entrer au pays. Il existe un manque total de transparence. Ce n’est pas seulement une question d’impartialité, c’est aussi une question de transparence. En adoptant un tel processus de décision, on entraînera l’effondrement de tout le système.

Le sénateur Andreychuk: Je suis très troublée par cet article qu’on a ajouté au sujet de l’intérêt public. Je remarque que vous en avez parlé.

D’après mon interprétation du projet de loi, toutes les façons dont une personne peut menacer le Canada — par des actes criminels, de la littérature haineuse, et cetera — sont traitées ailleurs dans le projet de loi. Je me suis donc demandé en quoi l’intérêt public était différent des diverses catégories qu’on trouve à l’article 28, par exemple. J’ai posé la question à la ministre et le seul exemple qu’elle m’a donné était celui des semeurs de haine. Lorsque nous lui avons dit que c’était de toute façon un délit criminel, un acte interdit qui est nécessairement dans d’autres lois, elle a dit que la disposition visait tous les cas où une personne pourrait déshonorer le Canada.

Pourriez-vous me dire si dans votre travail vous avez connu des cas qui n’étaient pas visés par les anciennes dispositions — des cas où le SCRS aurait pu faire une surveillance, des cas indéterminés, des cas de trahison, de menace, d’infractions au Code criminel, par exemple? Dans votre travail de tous les jours, quelles sortes de cas pourraient relever de cette disposition de l’intérêt public et n’être visés par aucune autre disposition?

M. Summers: Tout ce qui me vient à l’esprit c’est que la ministre essaie de tenir compte des cas où il n’existe pas de preuve suffisante pour obtenir une condamnation, ou encore les

extreme example, perhaps it would cover a dictator who may not ever have been charged or convicted of anything in his own country, or who may have been granted a pardon on leaving office just to get rid of him. We may not want him. Certainly the government should have the ability to say, "No, we will not accept this person." However, surely we can define that. Surely we can do better than simply saying "public interest," because that catches far too many people. As my friend said, it is not transparent. How do we know what goes into the process of making that decision?

Senator Andreychuk: Would you see that, then, as a defined section in which to trap those kinds of cases with the others with the same sort of rights of review and appeal?

Mr. Summers: Certainly they should have rights. Anyone who is in Canada has the right under the Constitution to a fair hearing. They are not citizens — they do not have any status supposedly at this point — so perhaps they do not have as many rights, but they are entitled to fairness.

Senator Andreychuk: Are we not talking about people who already have citizenship?

Mr. Summers: No. Clause 22 covers people applying for citizenship. That is the only place where "public interest" is brought in.

Senator Andreychuk: Yes, you are right.

Senator Pearson: I have two quite separate questions, the first of which follows up on Senator Andreychuk's. I am struck by a growing mood of anger, not only in this country but elsewhere, with respect to cases of impunity. The Pinochet example is one case.

These are cases where people have been pardoned or granted immunity. We are saying that we do not care that Pinochet was granted amnesty, we still do not want him. Luckily, they do not want them either.

I have just come from a conference on war-affected children. There is a tremendous pressure now to talk about impunity. Impunity means that you will not be held responsible for whatever you do.

I believe this bill is seeking to ensure that we are able at some time to capture some of these individuals who may never have been charged with anything. This is a difficult issue and I am interested in your reflections on that.

There is no question that there are those who have severely abuse the rights of children or who have recruited them into armed forces, because that is still legal if the optional protocol has not been signed. What do we do about that kind of case?

Ms Dench: The Canadian Council for Refugees is very interested in the issue of impunity and has been pushing the Government of Canada for a number of years to do more to address it.

cas des personnes relativement célèbres. Pour prendre un exemple extrême, il pourrait s'agir d'un dictateur qui n'a peut-être jamais été accusé ou condamné de quoi que ce soit dans son propre pays ou à qui on aurait accordé le pardon, lorsqu'il aurait quitté son poste, simplement pour se débarrasser de lui. Nous ne voulons peut-être pas qu'une telle personne vienne s'établir ici. Cette disposition pourrait permettre au gouvernement de refuser cette personne. Je suis sûr que cela peut se définir. Cela vaudrait mieux que de parler simplement de l'intérêt public, car cet énoncé s'applique à trop de gens. Comme mon collègue l'a dit, ce n'est pas transparent. Comment peut-on savoir comment sont prises les décisions de ce genre?

Le sénateur Andreychuk: Vous considérez donc qu'il devrait y avoir un article bien défini qui permette de traiter ces cas avec les autres, avec les mêmes droits d'examen et d'appel?

M. Summers: Ces gens-là devraient certainement avoir eux aussi des droits. D'après la Constitution, tout le monde au Canada a droit à une audience impartiale. S'ils ne sont pas des citoyens — et on suppose qu'ils n'ont pas de statut à cette étape — ils n'ont peut-être pas autant de droits, mais ils ont le droit d'être traités équitablement.

Le sénateur Andreychuk: Mais ne parle-t-on pas de gens qui ont déjà la citoyenneté?

M. Summers: Non. L'article 22 vise les personnes qui demandent la citoyenneté. C'est le seul endroit où l'on trouve ce critère de l'«intérêt public».

Le sénateur Andreychuk: Oui, vous avez raison.

Le sénateur Pearson: J'ai deux questions à poser. La première fait suite à celle du sénateur Andreychuk. Je constate qu'il existe au Canada et à l'étranger un climat croissant de colère envers les cas d'impunité. L'affaire Pinochet en est un bon exemple.

Dans certains cas, on a accordé le pardon ou l'immunité à certaines personnes. Mais peu importe que Pinochet ait été amnistié, nous disons que nous ne voulons toujours pas de lui. Heureusement, les autres n'en veulent pas non plus.

Je reviens d'une conférence sur les enfants touchés par la guerre. Des pressions énormes sont maintenant exercées pour qu'on discute de la question de l'impunité. L'impunité, cela signifie que vous n'êtes pas tenu responsable de vos actes.

À mon avis, ce projet de loi essaie de tenir compte des cas de ces gens qui n'ont jamais été accusés de quoi que ce soit. C'est un problème difficile et j'aimerais savoir ce que vous en pensez.

Il y a des gens qui ont gravement bafoué le droit des enfants ou qui les ont recrutés dans les forces armées, bien que cette activité soit encore légale tant que le protocole optionnel n'a pas été signé. Que peut-on faire dans de tels cas?

Mme Dench: Le Conseil canadien pour les réfugiés s'intéresse beaucoup à la question de l'impunité, et encourage le gouvernement du Canada depuis déjà plusieurs années à agir dans ce dossier.

The current policy of the government is to work towards deportation of people who have been guilty of crimes against humanity or war crimes. That is not good enough. People need to be brought to justice. Simply sending them out of Canada to a place where they may not be brought to justice is not living up to our obligations to fight against crimes against humanity.

With respect to the current bill on citizenship, we do not think that the best way to deal with these kinds of issues is through including lengthy discretionary classes through which people can be excluded from citizenship in Canada. The way to do that is, they have committed crimes and they should be brought to justice for those crimes and face criminal convictions.

We are among those who are most keen to see that such people do not live in peace and tranquillity in Canada, and yet we are very much opposed to discretionary clauses because that does not give due process or ensure justice. That is our final aim.

Mr. Wichert: We must be able to put our money where our mouth is. To revoke citizenship in some of those cases implies that we are dumping it on another country and another territory. Then we turn around and complain about the impunity that may be granted.

There are two approaches. Minister Axworthy has been promoting the International Criminal Court for the last couple of years. That is one. The other is to bring people to justice within our own territory and provide a model for putting people on trial and through a process that we think is fair and just in Canada.

Clause 28 at (f) and (g) refers to subsection 7(3.71) of the Criminal Code, which concerns war crimes and crimes against humanity. We still need to give more consideration to bringing those kinds of people to trial here in Canada.

[Translation]

Senator Nolin: Yesterday, the minister told us that there was no major difference between the former legislation and this bill. Obviously, clause 21, which deals with public interest, is an exception to that. However, aside from the issues of public interest and Cabinet's discretionary power, how would you respond to the minister's statement that there is no major difference between the former legislation and this bill?

Ms Dench: We consider that there are major changes, major amendments that we should be concerned about. We are discussing them right now. Those changes will have a definite impact in that some people who might have been granted citizenship will not get it. And as a result of other amendments, some people who do have citizenship will have it taken from them.

Senator Nolin: Mr. Summers, do you have any comments?

La politique actuelle du gouvernement vise à obtenir l'expulsion de ceux qui ont commis des crimes contre l'humanité ou des crimes de guerre. Cela ne suffit pas, ils doivent être traduits devant les tribunaux. Simplement les expulser du Canada vers un endroit où on ne les traduira peut-être pas en justice ce n'est pas vraiment s'acquitter de nos obligations envers la lutte contre les crimes contre l'humanité.

Pour ce qui est du projet de loi actuel sur la citoyenneté, nous ne croyons pas que la meilleure façon de régler le problème est d'établir des catégories discrétionnaires qui permettront d'empêcher certaines personnes de devenir citoyen canadien. La façon de procéder est la suivante: ils ont commis des crimes et ils devraient être traduits devant les tribunaux pour leurs activités criminelles.

Nous sommes au nombre de ceux qui ne veulent absolument pas que ces personnes vivent en paix et en toute tranquillité au Canada; cependant nous nous opposons carrément aux dispositions discrétionnaires parce qu'elles ne permettent pas d'assurer une application régulière de la loi ou la justice. C'est ce que nous recherchons d'abord et avant tout.

M. Wichert: Il faut simplement passer de la parole au geste. Si nous révoquons la citoyenneté accordée dans certains de ces cas, cela veut dire que nous nous déchargeons du problème sur un autre pays et un autre territoire. Puis on se plaindra de l'impunité qu'on accordera peut-être à ces gens.

Il y a deux façons d'aborder la question. Le ministre Axworthy depuis les 24 derniers mois fait beaucoup la promotion de la Cour internationale de justice. C'est une façon de procéder. L'autre serait de traduire ces personnes devant les tribunaux au Canada et créer un modèle et un processus pour faire le procès de ces personnes de façon juste et équitable au Canada.

Les paragraphes f) et g) de l'article 28 du projet de loi font mention du paragraphe 7(3.71) du Code criminel qui porte sur les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité. Nous devons cependant sérieusement étudier la possibilité de traduire ces personnes devant les tribunaux au Canada.

[Français]

Le sénateur Nolin: La ministre nous a dit hier qu'il n'y avait pas de différence majeure entre l'ancienne loi et la loi actuelle. Il est certain que nous devons faire une exception quant à l'article 21, au sujet de la question de l'intérêt national. Toutefois, si on oublie la question d'intérêt public et le pouvoir discrétionnaire du Cabinet, quelle est votre réaction face à une telle affirmation de la ministre, c'est-à-dire à l'effet qu'il n'y ait pas une différence majeure entre l'ancienne et la nouvelle loi?

Mme Dench: De notre point de vue, il y a des changements, des modifications majeures qui devraient nous préoccuper. Effectivement, on en parle. Ce sont des changements qui auront un impact où certaines personnes qui auraient pu obtenir la citoyenneté ne l'auront pas. D'autres modifications feront en sorte que des gens qui auraient la citoyenneté se la verraient enlever.

Le sénateur Nolin: Avez-vous une opinion, monsieur Summers?

[English]

Mr. Summers: There are some changes. Under the act, people have more access to a review of the decision. I cannot quote sections. I only have the bill in front of me.

[Translation]

Senator Nolin: Let's come back to the Pinochet case. If Mr. Pinochet had done in Canada what he did instead in Chile, he would have been charged under the Criminal Code of this country. The bill before us already contains provisions that could be used to ensure that Mr. Pinochet be denied his right to citizenship.

I would like to draw your attention to clause 28(c). Would it apply in a case like that? You are in a better position than I am to understand the technicalities involved; all cases concern foreigners who want to enter Canada or become Canadian citizens.

The name Pinochet has been raised. Obviously, someone who commits an act that would be a crime in Canada would dishonour Canada if we were to grant him citizenship. The bill does provide for ways to prevent such people from obtaining Canadian citizenship.

[English]

Ms Dench: I will point out that, in addition to what you mentioned, one must not forget the Immigration Act. If someone has come from another country, they have emigrated to Canada and they are permanent residents under the Immigration Act, which has a number of inadmissible classes. Someone like Pinochet would fall clearly under the inadmissible classes of the Immigration Act. If they managed to somehow achieve permanent residence while waiting the three years for citizenship, Immigration has every opportunity to move to find them inadmissible and have their permanent resident status removed.

Senator Nolin: The purpose of our questions is to try to determine why the government wants this authority. That is our problem. We have a Charter. I know it is tough, but we have to live with the Charter.

Mr. Summers, I am trying not to ask you a legal question; however, because of your experience you know that people can lie. That is covered. Cabinet can deal with that and courts are not always the proper fora to deal with such matters.

On the other hand, we may have to deal with someone who has not lied, who has complied with all the conditions and who can be granted citizenship, except that we do not want that person because he or she is expressing publicly some undesirable views.

I am referring to your earlier answer. You said you are not here to say that all people should become citizens of Canada. You said that. I want you to keep in your mind the name of such a person. I

[Traduction]

M. Summers: Des modifications ont été apportées. Conformément à la loi, les gens ont un meilleur accès à l'examen d'une décision. Je ne peux pas vous citer les articles pertinents. Je n'ai que le projet de loi sous les yeux.

[Français]

Le sénateur Nolin: Je veux revenir à la question de M. Pinochet. Si M. Pinochet avait commis au Canada les actes qu'il a commis au Chili, il aurait été assujéti au Code criminel canadien. Il y a déjà une disposition, dans le projet de loi que nous avons devant nous, qui ferait en sorte que M. Pinochet se verrait refuser son droit à la citoyenneté.

J'attire votre attention à l'article 28(c). Cet article serait-il applicable pour une telle situation? Vous êtes plus en mesure que moi de comprendre toutes ces technicalités et toutes ces situations concernant des étrangers qui veulent entrer au Canada ou qui veulent devenir des citoyens canadiens.

Le nom de M. Pinochet a été soulevé. Il n'y a pas de doute qu'un individu qui a commis un acte, et qui serait un acte criminel au Canada, déshonorerait notre pays si on lui accordait la citoyenneté canadienne. Le projet de loi prévoit déjà une solution pour empêcher justement qu'un tel individu obtienne la citoyenneté canadienne.

[Traduction]

Mme Dench: J'aimerais signaler qu'en plus de ce que vous avez mentionné, il ne faut pas oublier la Loi sur l'immigration. Si quelqu'un est venu d'un autre pays, il a émigré au Canada et est devenu résident permanent aux termes de cette loi, qui comprend des dispositions sur l'inadmissibilité. Quelqu'un comme Pinochet ferait partie des catégories non admissibles aux termes de la loi. Si cette personne arrivait d'une façon ou d'une autre à obtenir le statut de résident permanent en attendant trois ans pour recevoir la citoyenneté, le ministère de l'Immigration aurait tout le temps voulu pour agir et le déclarer non admissible et annuler son statut de résident permanent.

Le sénateur Nolin: Nous posons ces questions afin de découvrir pourquoi le gouvernement veut avoir ce pouvoir. C'est là le problème. Nous avons une Charte des droits. Je sais que ce n'est pas toujours facile, mais il nous faut respecter les dispositions de la Charte.

Monsieur Summers, je n'essaie pas de vous poser une question de nature juridique; cependant, compte tenu de votre expérience, vous savez pertinemment que les gens peuvent mentir. On en tient compte. Le Conseil des ministres peut composer avec ce problème et les tribunaux ne sont pas toujours l'endroit idéal pour traiter de ce genre de problèmes.

Cependant, il se pourrait qu'il y ait une personne qui n'a pas menti, qui a respecté toutes les conditions et modalités, et qui peut recevoir la citoyenneté, sauf que nous ne voulons pas de cette personne parce qu'elle fait publiquement des commentaires que nous jugeons indésirables.

Je reviens à la réponse que vous avez donnée un peu plus tôt. Vous avez dit que vous n'êtes pas venus nous dire que tout le monde devrait devenir citoyen canadien. C'est ce que vous avez

do not want to hear the name, but I want you to think of a person who, in your opinion, is not welcome, perhaps because he or she has said something which hurts your values, your principles, your beliefs. Before you answer, I just want to remind you that, even if you are not a citizen of this country, you have the right here to say whatever you want.

My question to you is this: Do you still hold to your opinion?

Mr. Summers: I still have the opinion, yes.

Senator Nolin: So there are some individuals whom you do not want as citizens of this country?

Mr. Summers: Of course. Whether we think of a particular person or simply hypothetically, there will be some people who do not deserve to be given Canadian citizenship. I would submit that that is not the issue. The issue is whether or not the process by which we deny them is fair.

You mentioned paragraph 28(c) as perhaps encompassing the example that had been given of Pinochet. That may or may not be true. The gentleman in question was charged in Spain and not in his home country, so there is some question of whether he was ever charged.

The Canadian Council for Refugees is concerned because many states unfortunately use their criminal process as a tool of persecution. Many people who come to these shores have been charged with offences of which they are not guilty. The charges were a way of suppressing those people.

This issue is not black and white. There are some serious grey areas here. Unless you have a process where someone with expertise can understand and address those grey areas, it is not a fair one.

Senator Nolin: So the process, the fair hearing, is your argument?

Mr. Summers: Yes.

Senator Pearson: I have a supplemental which may help the discussion.

In a recent meeting with Interpol, we were talking about pedophiles. Interpol knows who and where these people are. Their movements are being tracked, even across borders, but Interpol has a terrible time actually laying charges. Perhaps these people may be caught in this clause.

I know all about due process, but I can understand that the government is trying to protect us from a certain type of person.

Senator Andreychuk: You are talking about the immigration process, not the citizenship process.

Senator Pearson: No, I refer to people who are in Canada as landed immigrants. They are able to answer honestly because they have never been charged, but Interpol knows about them and lets us know.

dit. Je veux que vous vous rappeliez d'une personne en particulier. Je ne veux pas entendre le nom, mais je veux que vous pensiez à une personne qui, à votre avis, n'est pas bienvenue au Canada, peut-être parce que cette personne a dit quelque chose qui va à l'encontre de vos valeurs, de vos principes, de vos croyances. Avant que vous ne répondiez, j'aimerais vous rappeler que, même si vous n'êtes pas un citoyen de ce pays, vous avez le droit de dire ce que vous voulez.

Je vous pose la question suivante: est-ce que vous vous en tenez à votre opinion?

M. Summers: Oui, j'ai toujours la même opinion.

Le sénateur Nolin: Il y a donc des gens dont vous ne souhaitez pas qu'ils deviennent citoyens de ce pays, n'est-ce pas?

M. Summers: Absolument. On peut penser à des cas particuliers ou se placer d'un point de vue théorique, mais il y aura toujours des gens qui ne méritent pas de recevoir la citoyenneté canadienne. Mais je considère que ce n'est pas là le problème. C'est au contraire de savoir si la procédure de refus de la citoyenneté est équitable.

Vous dites que l'alinéa 28c) pourrait couvrir l'exemple de Pinochet qui a été évoqué ici. Ce n'est pas certain. L'individu en question a été accusé en Espagne, et non pas dans son propre pays; on peut donc se demander s'il a véritablement été accusé.

Le Conseil canadien pour les réfugiés est inquiet car de nombreux États se servent malheureusement de leurs procédures pénales à des fins de persécution. Bien des gens qui trouvent refuge ici ont souvent été accusés d'infractions dont ils ne sont pas coupables. On les a accusés pour se débarrasser d'eux.

Les choses ne sont pas aussi tranchées. Il y a des zones d'ombre. À moins d'avoir une procédure intelligible pour les experts et qui leur permette d'éliminer ces zones d'ombre, il ne peut pas y avoir d'équité.

Le sénateur Nolin: Vous prêchez donc en faveur d'une procédure et d'une audience équitable, n'est-ce pas?

M. Summers: Oui.

Le sénateur Pearson: Je voudrais poser une question supplémentaire, qui fera peut-être progresser le débat.

Lors d'une récente réunion d'Interpol, il a été question des pédophiles. Interpol les connaît et sait où ils se trouvent. Leurs mouvements ont été mis au jour, ici comme à l'étranger, mais Interpol a bien du mal à porter des accusations. Peut-être pourra-t-on appréhender les pédophiles grâce à cet article.

Je sais bien qu'il faut des règles de procédure, mais je comprends que le gouvernement veuille nous protéger de certaines catégories d'individus.

Le sénateur Andreychuk: Vous parlez de la procédure d'immigration, et non pas de la citoyenneté.

Le sénateur Pearson: Non, je parle de personnes qui sont au Canada avec le statut d'immigrant reçu. Elles peuvent répondre en toute franchise, puisqu'elles n'ont jamais été accusées, mais Interpol les connaît et nous les signale.

Mr. Summers: I would point you to paragraph 28(f), which deals with people who are under investigation by the police. That is one category of people who can be prohibited from receiving citizenship. Again, that is already captured and defined. If it is defined here, it is not part of the "public interest" found in clause 22.

The Deputy Chairman: Is that clause not restricted to suspected war criminals? Apparently that is so.

Senator Joyal: On that very point, we must recognize that this applies to an investigation under the Criminal Code of Canada, which means that it is a serious offence. It is not just because a person has not paid a parking ticket and so is being sought by the police. It refers to a crime that is defined in the Criminal Code. Pedophilia is prohibited, sanctioned, in the Criminal Code. Then we understand that there is a real motive. This restriction is circumscribed within some limit and is not just an open-ended kind of thing.

"Public interest" is a very loose catch phrase. On the basis of public interest 20 years ago, you would have denied citizenship to people recognized as living in a same-sex situation. We cannot prohibit it now because the Supreme Court ruled last year on this. What is prohibited today may be accepted down the road. We can put everything which is now not protected into that category.

We like to claim that we live in a liberal democracy, but where is the liberal democracy in that definition of "public interest"? I think there is a puzzling definition here.

Mr. Summers: To add to that, 50 years ago public interest could be cited depending on the colour of your skin.

The Deputy Chairman: We have two issues here, the court process and cabinet's findings on public interest. I did not hear yet whether you are for or against this duality of avenues, if I may use that expression. Do I understand that you accept that structure? The two processes are not doing the same thing at all. I am satisfied if we may have access to the courts at all times, because this is where we find rule of law and the principle of access to justice.

I am not against a second avenue, like public interest, but my problem is, where is it defined? If it is not defined in the statute, the court will define it.

Senator Joyal: That is provided you have access to the court.

The Deputy Chairman: That is a preliminary, of course.

Senator Andreychuk: That is a big preliminary.

Senator Grafstein: Thank you, witnesses. You have opened up our minds in a way that is quite interesting. You have also given us a terrific challenge, and I address this through the staff.

I looked through some of this material as we spoke this morning. Unfortunately we did not get a chance to read it in advance, or we might have been more pertinent and focused. I noticed that a lot of this material should perhaps more properly come under the Immigration Act. It might be useful for you to think back through your paper and see whether all of your comments have application to citizenship, as opposed to

M. Summers: Je voudrais vous signaler l'alinéa 28f), sur les personnes qui font l'objet d'une enquête policière. C'est là une catégorie d'individus auxquels on peut refuser d'accorder la citoyenneté. Leur cas est déjà réglé. S'il est défini ici, il n'est pas régi par la notion d'«intérêt public» évoqué à l'article 22.

Le vice-président: Cet article ne se limite-t-il pas aux individus soupçonnés de crimes de guerre? C'est apparemment le cas.

Le sénateur Joyal: Sur ce point particulier, il faut admettre que la disposition s'applique à une enquête prévue dans le Code criminel du Canada, par conséquent à une infraction grave. Il ne peut s'agir d'un individu recherché par la police parce qu'il n'a pas acquitté une contravention de stationnement. On parle ici d'un crime au sens du Code criminel. La pédophilie est interdite et sanctionnée par le Code criminel. Il s'agit donc d'un motif réel. C'est une restriction bien définie à l'intérieur de limites précises; ce n'est pas n'importe quoi.

La notion d'«intérêt public» est très vague. Il y a 20 ans, on aurait pu invoquer l'intérêt public pour refuser la citoyenneté à des conjoints de même sexe. On ne peut plus le faire aujourd'hui, à cause de la décision rendue l'année dernière par la Cour suprême. Ce qui est interdit aujourd'hui sera peut-être accepté un jour. On ne peut pas mettre dans cette catégorie tout ce qui ne fait pas l'objet d'une protection actuellement.

Nous nous targuons de vivre dans une démocratie libérale, mais qu'advient-il de la démocratie libérale dans cette définition de l'«intérêt public», qui me semble bien mystérieuse.

M. Summers: Et de surcroît, il y a 50 ans, la possibilité d'invoquer l'intérêt public dépendait de la couleur de la peau.

Le vice-président: Il y a deux questions différentes ici: la procédure judiciaire et les conclusions du Cabinet quant à l'intérêt public. Je ne vous ai pas entendu dire si vous étiez pour ou contre ce double recours, si vous me permettez l'expression. Dois-je en conclure que vous acceptez cette structure? Les deux procédures sont bien différentes. Je suis rassuré si l'accès aux tribunaux est garanti en tout temps, car c'est la seule façon d'assurer le respect de la règle de droit et du principe de l'accès à la justice.

Je ne suis pas contre une deuxième possibilité, comme celle fondée sur l'intérêt public, mais il y a un problème, et c'est celui de la définition de cette notion. Si elle n'est pas définie dans la loi, ce sont les tribunaux qui vont la définir.

Le sénateur Joyal: À condition qu'on ait accès aux tribunaux.

Le vice-président: C'est un préalable, évidemment.

Le sénateur Andreychuk: C'est un préalable de taille.

Le sénateur Grafstein: Je voudrais remercier les témoins, qui nous ont ouvert l'esprit de façon très intéressante. Ils nous ont aussi lancé un défi considérable, à nous et à nos collaborateurs.

J'ai regardé une partie de la documentation pendant le débat de ce matin. Malheureusement, nous n'avons pas eu la possibilité de la consulter à l'avance, ce qui nous aurait permis de cerner le sujet de plus près. Je remarque qu'une bonne partie de ces dispositions devraient davantage relever de la Loi sur l'immigration. Vous pourriez peut-être revenir sur votre argumentation pour voir si elle ne s'applique pas plus à l'immigration qu'à la citoyenneté. Nous

immigration. We are dealing here with the Citizenship Act, with higher levels of responsibility.

I am not suggesting that your points could not be addressed to both processes, but it struck me that there is a bit of to-ing and fro-ing in here. Now I am not asking you to comment on that, but I will ask our staff to look at these briefs and decide what categories deal properly with immigration issues as opposed to citizenship.

Mr. Summers: The fact is that the two are tightly intertwined. Perhaps the fault is the government's for putting things in the bill which impact on immigration.

At the Canadian Council for Refugees, we deal with people who come to the country seeking protection. We want to ensure that they get that protection and that they continue to have it.

Senator Grafstein: It would be helpful to separate the two. There are different screens. One screen allows the person to enter the country, and the other allows the highest award that can be given, which is citizenship. Many people are entitled to be here who may not be entitled to citizenship for many different reasons.

You may disagree with that notion. You may agree with it. Everyone is entitled to apply to be a citizen. The question is, who should have it and who should not?

For the moment, you may want to think back through this and try to separate some of the issues for us; that will be useful. Or you can say that everything you have said applies to the Citizenship Act. I understand the relationship between the two.

Ms Dench: The brief of the Canadian Council for Refugees is talking exclusively about the Citizenship Act. I am sorry that you did not have a chance to read it. We did send it on Tuesday. We are talking about the citizenship bill.

Senator Grafstein: I have read it. I just looked at your paper and it referred to "national interest" as opposed to "public interest." That is Mr. Summers' paper.

Mr. Summers: Ms Dench and I are on the same council. I used the same comment in my opening remarks.

Senator Grafstein: It gives us pause for thought. I will read it more carefully and come to my own conclusions. Obviously the staff might give us some advice about that as well.

Mr. Wichert: The fact of the matter is that clause 16 draws the two together very closely. It talks in subclause (3) about how one became a permanent resident to begin with.

Senator Grafstein: There is a merger there.

Mr. Wichert: This gives the immigration authorities a second kick at the cat. They are saying, "This person maybe should have been caught at the first instance but we missed them, so we want a second chance," or, "We did not like the decision there, so we want a second chance at getting at them now."

nous occupons ici de la Loi sur la citoyenneté, qui se situe à un niveau plus élevé de responsabilités.

Je ne prétends pas que vos arguments ne puissent pas s'appliquer dans les deux cas, mais j'ai l'impression qu'on a ici un peu tendance à naviguer de l'un à l'autre. Je ne vous demande pas votre avis là-dessus, mais je vais demander à nos attachés de recherche d'étudier les mémoires et de déterminer les catégories qui relèvent à proprement parler de l'immigration et non pas de la citoyenneté.

M. Summers: En réalité, les deux sont étroitement liées. Peut-être est-ce la faute du gouvernement qui a mis dans le projet de loi des éléments se rapportant à l'immigration.

Au Conseil canadien pour les réfugiés, nous nous occupons de personnes qui viennent chercher refuge ici. Nous veillons à ce qu'elles obtiennent de la protection et à ce qu'elles puissent toujours compter sur de la protection.

Le sénateur Grafstein: Il serait utile de distinguer les deux éléments. Il y a deux processus de sélection. Le premier permet à la personne d'arriver au Canada, tandis que le deuxième accorde la plus haute récompense qui soit, c'est-à-dire la citoyenneté. Il y a des personnes qui sont autorisées à se trouver au Canada mais qui n'ont pas droit à la citoyenneté pour différentes raisons.

Peut-être n'êtes-vous pas d'accord, mais tout le monde a la possibilité de demander la citoyenneté. Il s'agit de savoir qui peut l'obtenir et à qui il convient de la refuser.

Pour l'instant, vous pourriez peut-être y repenser et essayer de démêler les questions, ce qui nous serait très utile. Vous pouvez dire aussi que tout ce que vous avez dit s'applique à la Loi sur la citoyenneté. Je comprends bien le rapport entre les deux éléments.

Mme Dench: Le mémoire du Conseil canadien pour les réfugiés porte exclusivement sur la Loi sur la citoyenneté. Je suis désolée que vous n'ayez pas eu l'occasion de le lire à l'avance. Nous l'avons envoyé mardi dernier. Nous parlons de la loi sur la citoyenneté.

Le sénateur Grafstein: Je l'ai lu. On y parle de l'«intérêt national», et non pas de l'«intérêt public». C'est le document de M. Summers.

M. Summers: Mme Dench et moi faisons partie du même conseil. J'ai fait le même commentaire dans mon exposé.

Le sénateur Grafstein: Il donne à réfléchir. Je vais le relire plus attentivement et j'en tirerai mes propres conclusions. Nous aurons aussi l'avis de nos attachés de recherche.

M. Wichert: En réalité, l'article 16 relie étroitement les deux domaines. Son paragraphe 3 indique comment on devient résident permanent.

Le sénateur Grafstein: C'est une sorte de fusion.

M. Wichert: C'est une deuxième ligne d'attaque pour les autorités de l'immigration, qui peuvent dire: «Cet individu aurait dû être appréhendé dès le départ mais il nous a échappé; nous avons maintenant une deuxième possibilité de l'attraper» ou «si la première décision ne nous plaît pas, il nous faut une deuxième possibilité d'intervention immédiate».

Senator Grafstein: There are three other areas. I will try to review them briefly. You have given us a lot to think about here. I thank you very much for this brief.

You have affirmed this interesting notion that if in fact someone arrives on our shores with impunity, there should be a public policy that we immediately prosecute those people, or alternatively, we should defer to another jurisdiction that has the responsibility for that, or again alternatively, we should get advisory opinions from the Inter-American Commission on Human Rights. There is a whole raft of options that would be useful for the committee to explore from a public policy standpoint. I thank you for bringing that to our attention. There are many things that we have to decide from a public policy standpoint.

Let me turn to the minister's position and get your reaction. Turn with me to clause 44. Senator Maheu may be interested in this as well. She spoke eloquently about the minister's position. At the heart of the minister's argument is the idea that citizenship is a privilege to be granted, in effect, by the government, and therefore it should be a minister's responsibility to withdraw that privilege. That is the public policy, and a lot follows from that.

The Deputy Chairman: You are summarizing what the minister said for the witnesses.

Senator Grafstein: Yes, that is my take on what the minister said. The heart of her argument is that the minister is accountable to the public, whereas the court does not have the same level of public accountability.

Tell me what she means by subclause 44(1). Give me your reaction to that.

Mr. Summers: She is doing what every minister does; she is arranging for officials to handle the actual work.

Senator Grafstein: Is it not worse than that? I am not critical of the minister. This is a systemic analysis. It goes to the question of accountability and responsible government. The minister takes a responsibility under the act and argues that she is accountable to the House of Commons, and quite properly so. Then you look at the process and the quantum — you have all alluded to the fact that there are a lot of cases here — and the question is, who deals with these cases?

We were told last night that somewhere between 10,000 and 15,000 cases would be applicable to one clause alone. We have no analysis from anyone yet about how many people we are talking about here under any process. We know that our courts are clogged. We know that. We have been told that one-third of all the cases in the federal courts are dealing with native claims. That is a huge number. We have heard from Mr. Wichert that the refugee board is clogged. People cannot get their decisions. This is a question of quantum of time, of energy, and of allocation of resources.

Le sénateur Grafstein: Il y a trois autres sujets. Je vais tenter de les aborder brièvement. Vous nous avez donné beaucoup de matière à réflexion. Je vous remercie beaucoup de ce mémoire.

Vous avez avancé cette idée intéressante que si en fait quelqu'un arrive ici impunément, la politique publique devrait prévoir que nous intentions immédiatement des poursuites, ou encore, que nous nous en remettons à une autre instance compétence, ou encore, nous devrions consulter la Commission interaméricaine des droits de l'homme. Du point de vue de la politique publique, il serait utile que le comité examine toute une gamme d'options. Je vous remercie d'avoir attiré notre attention sur cette question. Du point de vue de la politique publique, nous avons de nombreuses décisions à prendre.

Permettez-moi maintenant de passer à la position de la ministre pour vous demander ce que vous en pensez. Regardons ensemble l'article 44. Cela intéressera aussi le sénateur Maheu. Elle a parlé très éloquentement de la position de la ministre. Au coeur de l'argument de celle-ci se trouve l'idée que la citoyenneté est un privilège accordé, en fait, par le gouvernement, et que par conséquent, c'est la responsabilité de la ministre de retirer ce privilège. C'est une question de politique publique, lourde de conséquences.

Le vice-président: Vous résumez ce qu'a dit la ministre pour les témoins.

Le sénateur Grafstein: Oui, c'est mon interprétation de ce qu'a dit la ministre. Son argumentation repose essentiellement sur le fait qu'un ministre doit rendre des comptes à la population alors que les tribunaux ne sont pas astreints au même niveau de responsabilité.

Dites-moi ce qu'elle entend au paragraphe 44(1). Qu'en pensez-vous?

M. Summers: Elle fait ce que tout ministre fait; elle prend les dispositions nécessaires pour que les fonctionnaires fassent le travail réel.

Le sénateur Grafstein: Rien de plus? Je ne critique pas la ministre. Il s'agit d'une analyse systémique. Il s'agit de reddition de comptes et de gouvernement responsable. La ministre, aux termes du projet de loi, assume la responsabilité et fait valoir qu'elle a des comptes à rendre à la Chambre des communes, à juste titre. Ensuite il faut songer à la procédure et au nombre — vous avez tous fait allusion au fait qu'il y a de nombreux cas — or, qui s'en occupe?

On nous a dit hier soir qu'il y a entre 10 000 et 15 000 cas visés par un seul article. Personne ne nous a encore donné une analyse du nombre de personnes touchées par cette procédure. Nous savons que nos tribunaux sont engorgés. Nous le savons. On nous dit qu'un tiers de toutes les affaires devant les tribunaux fédéraux porte sur des revendications autochtones. C'est un nombre énorme. M. Wichert nous dit que la Commission de l'immigration et du statut de réfugiés est engorgée. Les gens n'obtiennent pas les décisions qu'il leur faut. C'est une question de temps, d'énergie et d'attribution des ressources.

To my mind, we must understand the processes involved before we pass this law, whether they be ministerial or legal, and what we are putting into the system here. Can it be done under due process? What is due process — the right to have your decision taken on a timely basis?

I looked at this. I say first it is not the minister but some nameless bureaucrat authorized by the minister via an invisible letter who makes a determination, based on whatever principles that person sees fit, based on the rubric of “public interest.” Then the minister rubber stamps it because she is sitting there and has dozens of these to do. We know how busy a minister is.

This is a systemic issue on which you can give us some assistance. I want some reaction to what I said. Can you give us any statistical data to support the process here? What are we talking about here, either under the existing code or the other code? I take it they are huge numbers. The only thing I have heard in Toronto from refugee boards is that they are clogged with cases. What are we talking about statistically? What is the minister taking on? If we decided to give due process to the court, what would the courts be taking on? Can they take it on without setting up perhaps a separate board yet again to deal with this? One of your notions is to have yet another open board to deal with this.

Ms Dench: On your general point about accountability, from our point of view, we would look to the government to live up to accountability by setting up processes that are fair, rather than looking for individual accountability from the minister for each decision made, because obviously there are decisions being made by her delegates in large numbers. You cannot expect her personally to be responsible for each decision.

We do not have numbers at our fingertips. You will probably be able to get those from the department. Our sense is that the revocation of citizenship is not an amazingly frequent event. I do not know that this would be an enormous part of the Federal Court proceedings.

Mr. Summers: Again, from my experience, and I have been practising immigration law for 10 years, these cases do not come along all that often.

I would just respond to your point about setting up a new board. We did not say that. We said there should be a panel of experts. In fact there are already a number of boards in existence that, if the workload is not large, could easily handle these cases. The Immigration and Refugee Board comes to mind off the top of my head.

Senator Joyal: I was the Secretary of State responsible for citizenship for two and one-half years. The number of cases, according to my memory, was maybe four or five a year. We are not dealing with thousands of cases.

À mon avis, nous devons comprendre les procédures avant d'adopter cette loi, qu'elles soient ministérielles ou juridiques. Nous devons comprendre ce que nous mettons en marche ici. Que pouvons-nous faire par voie de droit régulière? Quelles sont les voies de droit régulières — le droit d'obtenir une décision dans des délais raisonnables?

Quand je regarde ce projet de loi, je me dis que ce n'est pas la ministre, mais un fonctionnaire, qui n'est pas nommé, autorisé par la ministre, par le moyen d'une lettre invisible, qui prendra la décision fondée sur les principes qu'il considère appropriés, fondée sur «l'intérêt public». Alors la ministre donnera son aval parce qu'elle est assise là et a des douzaines de dossiers à signer. Nous savons que comme ministre on est très occupé.

Vous pouvez nous aider sur cette question systémique. J'aimerais votre réaction à ce que j'ai dit. Pouvez-vous nous donner des données statistiques à l'appui de la procédure proposée ici? De quoi s'agit-il au juste, soit aux termes du code actuel ou de cet autre code? J'ai l'impression que les nombres sont énormes. Les commissions sur le statut de réfugié à Toronto disent uniquement qu'elles sont engorgées. Quelles sont les données? Qu'entreprend la ministre? Si nous décidons de charger les tribunaux des voies de droit régulières, qu'est-ce que nous demandons aux tribunaux? Peuvent-ils entreprendre cette tâche sans créer encore une fois une commission distincte? Une de vos idées consiste à créer encore une commission publique pour traiter de ces dossiers.

Mme Dench: En ce qui concerne la reddition de comptes, nous estimons que c'est au gouvernement de rendre des comptes en mettant en place une procédure équitable. Nous ne nous attendons pas à une reddition de comptes de la part de la ministre pour chaque décision, car manifestement, un grand nombre de décisions seront prises par ses délégués. On ne peut s'attendre à ce qu'elle assume personnellement la responsabilité de chaque décision.

Nous n'avons pas de chiffres à notre disposition. Le ministère pourra probablement vous en fournir. Nous avons l'impression que ce n'est pas tous les jours que l'on révoque la citoyenneté de quelqu'un. Je ne penserais pas que cela représente une partie importante des travaux de la Cour fédérale.

M. Summers: D'après mon expérience, et je pratique le droit de l'immigration depuis 10 ans, ce genre d'affaires ne se présente pas très souvent.

J'aimerais répondre, si vous me le permettez, à ce que vous avez dit à propos de l'établissement d'une nouvelle commission. Ce n'est pas ce que nous avons dit. Nous avons dit qu'il devrait y avoir un groupe d'experts. En fait, il y a déjà plusieurs commissions qui pourraient facilement se charger de ces dossiers si la charge de travail n'est pas lourde. Immédiatement, je songe à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

Le sénateur Joyal: J'ai été secrétaire d'État responsable de la citoyenneté pendant deux ans et demi. D'après moi, il y avait peut-être quatre ou cinq cas par année. Il ne s'agit pas de milliers de cas.

Senator Grafstein: It is important to get that on the record, because the minister can properly say it clogs and so on or not. We have not had those facts on the table yet.

Let me turn to a topic already addressed by Senator Andreychuk. "Public interest" does have very definitive parameters. If we look at cases in the United States on the definition of "public interest" as it applies to a whole raft of things, there are many judicial definitions. It is much narrower than "national interest," which can go into different fields.

Since you raised the issue, you might come forward with some suggestion as to how you might define, under judicial cases, the nature of public interest, so that we can have some sort of comfort that we have an umbrella definition or criterion. That would be very useful for us.

The Deputy Chairman: I would like to have that, speaking personally, but the Department of Justice will also be appearing before us.

We need both sides, justice and the refugees.

Senator Grafstein: I am very interested in knowing what "public interest" means to these witnesses, because I think there will be different versions. We have good help. There are many cases on this question in the United States applying to different issues. There are fewer in Canada.

If you could help us on that, it would be very useful.

Ms Dench: I am not sure we can help you, because in our discussions on this issue within our organization, we have been mostly concerned about the introduction of the concept of public interest into the bill at all. It was not our suggestion. We have told the government that we are not happy that this catch-all phrase is there, and particularly not happy that it is not defined.

Our response would be that, if the government believes this is an important and necessary loophole, or extra category for refusing people, at the very least it should be defined.

Senator Grafstein: Maybe we can handle it in a different way. If we hear from the department, we can give you an opportunity to respond to us in writing. At the end of the day, it is very important for us to clarify what this bill is all about.

If this is a government interest, let us see what the government means by "public interest." The definition is not as vague as one might think, but the application is very difficult. Therefore, it is very important for us to have a more precise understanding of it. As Senator Andreychuk has suggested, maybe we will conclude that there should be a definition of what public interest includes, to give some transparent guidance.

I am struck by the notion contained in clauses 16 and 14; that is, that people can believe that they are citizens because they are second or third generation, and then learn that they have been deprived of their citizenship without due process or notice.

Le sénateur Grafstein: Il est important de le consigner au compte rendu, car la ministre peut prétendre à juste titre que cela va engorger le système ou pas. Nous n'avons pas encore eu de données à ce sujet.

Permettez-moi de passer au sujet déjà abordé par le sénateur Andreychuk. «L'intérêt public» s'inscrit dans des paramètres très définis. Si nous envisageons ce qui se passe aux États-Unis, la définition de «l'intérêt public» qui s'applique à toute une gamme d'activités, comporte de nombreuses définitions juridiques. Toutefois, ces définitions sont beaucoup plus étroites que celle «d'intérêt national» qui touche différents domaines.

Puisque vous avez soulevé la question, vous pourriez peut-être nous proposer comment définir, à des fins judiciaires, la nature de l'intérêt public de sorte que nous soyons rassurés, jusqu'à un certain point, sachant que nous avons une définition générale ou un critère général. Cela nous serait très utile.

Le vice-président: Cela me plairait aussi, personnellement, mais n'oubliez pas que le ministère de la Justice va aussi comparaître.

Nous devons avoir les deux points de vue, celui du ministère et celui des réfugiés.

Le sénateur Grafstein: J'aimerais beaucoup savoir ce que signifie «l'intérêt public» pour ces témoins, car je pense que nous aurons des versions différentes. Les références sont nombreuses. Il y a de nombreux cas sur cette question aux États-Unis, dans différents contextes. Il y en a moins au Canada.

Cela nous aiderait, ce serait très utile.

Mme Dench: Je ne suis pas convaincue de pouvoir vous aider, car dans nos discussions sur cette question, nous nous sommes surtout concentrés sur l'introduction au départ de l'idée d'intérêt public dans le projet de loi. Ce n'était pas notre suggestion. Nous avons dit au gouvernement que nous n'étions pas heureux de voir cette expression polyvalente dans le projet de loi et d'autant plus qu'elle n'est pas définie.

Je dirais toutefois que si le gouvernement estime cette échappatoire importante et nécessaire, ce critère supplémentaire pour rejeter les demandes, à tout le moins, il doit le définir.

Le sénateur Grafstein: Peut-être pourrions-nous procéder différemment. Si nous obtenons une réponse du ministère, nous pourrions vous donner l'occasion de nous répondre par écrit. En fin de compte, il est très important pour nous de préciser l'objet de ce projet de loi.

Si cela intéresse le gouvernement, voyons ce qu'il entend par «intérêt public». La définition n'est pas aussi vague qu'on pourrait le penser, mais son application est très difficile. Par conséquent, il est très important pour nous de bien en comprendre le sens. Comme l'a suggéré le sénateur Andreychuk, peut-être concluons-nous qu'il faut inclure une définition de ce qui constitue l'intérêt public, à titre indicatif.

Je suis frappé par l'idée qui ressort des articles 16 et 14; c'est-à-dire qu'on peut croire être citoyen parce qu'on appartient à une deuxième ou troisième génération, et apprendre qu'on a perdu sa citoyenneté sans recours ou avis.

I asked the minister about that. I gave her the example of children and grandchildren of Canadian citizens who are working overseas as missionaries and consider themselves to be Canadians. There are still some second- and third-generation missionaries working abroad.

What is your view on that? The answer that we got yesterday from the department official was that they should make the consul general aware of their situation. There is provision for appeal to the minister for resurrection of citizenship on compassionate grounds, which is not the way citizenship is normally received. If you have it, you have it.

Can you give us any assistance on how to deal with this conundrum?

Ms Dench: I endorse your concerns, particularly in relation to information. Many times people will be eligible for citizenship but will not know about it. In addition to your example, it occurs to me that there are many Canadians who spend part of their lives abroad and may have children who were born abroad, but may immediately then return to Canada. Some people may have lived virtually all of their lives here, but because their parents happened to be studying or working abroad, they were born abroad. Their only attachment may be to Canada.

It would seem that people could lose their citizenship without even knowing about it. People might live here in Canada and never bother to apply because they did not realize that their citizenship was in jeopardy. Who would ever tell them that they no longer had citizenship? They might, at age 50, apply for a passport, only to be told that they have not been a citizen for the last 22 years.

Senator Grafstein: I came across the case of a woman who was married in Canada, lived here for 65 years, and applied for a passport for the first time. Because she had not applied for citizenship, she was denied and it took her the better part of three years to get her citizenship and a passport.

There is a bureaucratic issue here as well.

The Deputy Chairman: Before leaving, Senator Nolin said that we will obviously have to delve more into the legal question. The more I hear, the more strongly I believe that the legal point should be studied much more deeply. For example, "public interest" is absolutely fundamental, as is access to the Court of Appeal. We need to know more about that aspect from both sides.

We will probably discuss the question of a legal study at the next steering committee meeting.

Senator Pearson: I am interested in the issue of stateless children. I am also concerned about unaccompanied minors, asylum-seekers, and various related issues. I am not sure that some of the kids who have arrived as unaccompanied minors are getting due process.

Do you agree with that?

J'ai interrogé la ministre à ce sujet. Je lui ai donné l'exemple d'enfants et de petits-enfants de citoyens canadiens qui travaillent à l'étranger comme missionnaires et qui se considèrent Canadiens. Il y a encore des missionnaires de deuxième et de troisième génération qui travaillent à l'étranger.

Que pensez-vous de cette situation? Le fonctionnaire du ministère nous a dit hier que ces personnes devraient faire connaître leur situation au consul général. Le projet de loi prévoit le recours au ministre afin d'obtenir à nouveau la citoyenneté pour des raisons d'ordre humanitaire, ce qui n'est pas la façon habituelle d'obtenir la citoyenneté. Normalement, si vous l'avez, vous l'avez.

Pouvez-vous nous aider à résoudre cette énigme?

Mme Dench: Je partage vos préoccupations, surtout en ce qui concerne l'information. Souvent on est admissible mais on ne le sait pas. Outre votre exemple, j'ai l'impression que de nombreux Canadiens passent une partie de leur vie à l'étranger, ont peut-être des enfants nés à l'étranger, mais reviennent immédiatement au Canada. D'autres vivent presque toute leur vie ici mais parce qu'au moment de leur naissance, leurs parents étudiaient ou travaillaient à l'étranger, ils sont nés à l'étranger. Leur seul pays est peut-être le Canada.

Il semblerait que l'on puisse perdre sa citoyenneté sans même le savoir. Certains pourraient même vivre ici au Canada sans se donner la peine de présenter une demande parce qu'ils ne se rendent pas compte que leur citoyenneté est menacée. Qui leur dira qu'ils ne sont plus citoyens? Ils pourraient présenter une demande de passeport à l'âge de 50 ans et ce n'est qu'alors qu'ils apprendront que depuis 22 ans, ils n'ont plus la citoyenneté.

Le sénateur Grafstein: Je suis tombé sur le cas d'une femme qui s'est mariée au Canada, a vécu ici 65 ans et a ensuite demandé un passeport pour la première fois. Parce qu'elle n'avait pas présenté de demande de citoyenneté, on a refusé de lui délivrer un passeport et elle a dû attendre trois ans pour obtenir sa citoyenneté et un passeport.

Il y a aussi une question administrative dans ce cas.

Le vice-président: Avant de partir, le sénateur Nolin a dit qu'il nous faudrait évidemment approfondir l'aspect juridique. Plus j'entends les témoignages et plus je suis convaincu qu'il va falloir examiner, d'une façon beaucoup plus détaillée, les aspects juridiques. Par exemple, la question de «l'intérêt public» est absolument fondamentale tout comme le recours à la Cour d'appel. Nous devons mieux connaître le point de vue du ministre et des réfugiés sur cet aspect.

Nous allons probablement discuter de la question d'un examen juridique à la prochaine réunion du comité directeur.

Le sénateur Pearson: Je m'intéresse à la question des enfants apatrides. Je me préoccupe également de la situation des mineurs non accompagnés, des demandeurs d'asile et de divers autres sujets connexes. Je ne suis pas convaincue que certains des enfants qui arrivent non accompagnés sont traités avec équité.

Partagez-vous mon avis?

Ms Dench: We have been very concerned about the treatment of unaccompanied minors, particularly groups in British Columbia, Ontario, and Quebec. In Ontario and Quebec, these minors have been detained for very long periods. There is a gap in jurisdiction. It seems that no level of government is taking on the responsibility for looking after the best interests of those children. In fact, at a recent meeting we agreed that we would set up a task group to develop policies or recommendations on unaccompanied minors.

[Translation]

The Deputy Chairman: Are you saying that the detention period is longer in Quebec?

Ms Dench: In Quebec, a group of minors was detained for approximately six months. I don't know whether the situation has changed recently, but another group was also detained for at least six months in Ontario.

[English]

Mr. Wichert: That is one issue related to children and unaccompanied minors, but there is another. It arises out of subclause 16(3) and is one of our biggest concerns. It is the notion of false representation or fraud, which goes undefined. The immigration authorities are telling us that they will know it when they see it.

These kids are a perfect example. Who helps them to fill out their papers when they come here? It is not just a language issue. There is also the complexity of questions on the forms related to the number of family members, the kinds of activities they may have been involved in, and the political or social organizations to which they may have belonged. A certain answer on that form could bring them within the parameters of this provision years later and lead to the revocation of their citizenship. We are concerned about that.

Senator Maheu: Could you elaborate on the six-month detention of young people in Quebec? You may address your reply to the Chair in writing, if you wish, and he will forward me a copy.

I have one last question on false representation and revocation of citizenship. I should like Mr. Summers to give us an opinion. Jules Deschênes identified 12 or 13 war criminals in his work, and then there was another study done by someone else. It pointed out that there were 200 to 250 additional war criminals who, for all practical purposes, and as far as we know, are now Canadian citizens. Their names are in a sealed envelope. I am not sure whether it has been opened or will be opened.

These people may have been here for 40 to 45 years. I believe that they should have their citizenship revoked, or at least face that possibility.

Mr. Summers: The issue is that that is a possibility. We do not know necessarily what is the evidence against each of them. We do not even know who they are. Their names are in a sealed envelope.

Mme Dench: Nous sommes très préoccupés par le traitement des mineurs non accompagnés, surtout en Colombie-Britannique, en Ontario et au Québec. En Ontario et au Québec, on a placé ces mineurs sous garde pendant de très longues périodes. Il y a une lacune sur le plan des compétences. Il semble qu'aucun palier de gouvernement n'assume la responsabilité de veiller aux meilleurs intérêts de ces enfants. En fait, à une réunion récente, nous avons convenu que nous allions constituer un groupe de travail pour élaborer des politiques ou des recommandations visant les mineurs non accompagnés.

[Français]

Le vice-président: Dites-vous que la période de détention est plus longue au Québec?

Mme Dench: Au Québec, un groupe de mineurs a été détenu pendant environ six mois. J'ignore si la situation a changé récemment, mais un autre groupe a aussi été détenu pendant au moins six mois en Ontario.

[Traduction]

M. Wichert: C'est là une question en ce qui concerne les enfants et les mineurs non accompagnés, mais il y a un autre énorme sujet de préoccupation. Il découle du paragraphe 16(3). On ne définit pas l'idée de fausse déclaration ou de fraude. Les responsables de l'immigration nous disent qu'ils ne s'y tromperont pas.

Ces enfants sont l'exemple parfait. Qui les aide à remplir les documents lorsqu'ils arrivent ici? Ce n'est pas uniquement une question de langue. Il y a aussi la complexité des questions portant sur le nombre de membres de la famille, le genre d'activités auxquelles ils se sont adonnés, les organisations politiques ou sociales auxquelles ils appartenaient peut-être. Des années plus tard, à cause de certaines réponses, cette disposition pourrait s'appliquer et entraîner la révocation de leur citoyenneté. Cela nous préoccupe.

Le sénateur Maheu: Pouvez-vous nous en dire plus long au sujet de la détention de six mois de jeunes au Québec? Vous pouvez faire parvenir votre réponse par écrit au président, si vous le souhaitez, et il m'en transmettra copie.

J'ai une dernière question sur les fausses déclarations et la révocation de la citoyenneté. J'aimerais que M. Summers nous donne son opinion. Jules Deschênes a identifié 12 ou 13 criminels de guerre dans le cadre de son travail, et ensuite quelqu'un d'autre a fait une autre étude. On y révélait qu'il y avait 200 à 250 criminels de guerre de plus qui, à toutes fins utiles, sont maintenant des citoyens canadiens. Leurs noms se trouvent dans une enveloppe scellée. Je ne sais pas au juste si on a déjà ouvert l'enveloppe ou si on va le faire.

Ces gens sont peut-être ici depuis 40 ou 45 ans. À mon avis, ces personnes devraient perdre leur citoyenneté ou tout au moins faire face à cette possibilité.

M. Summers: La question c'est justement que c'est une possibilité. Nous ne savons pas nécessairement quelles sont les preuves contre chacune de ces personnes. Nous ne savons même pas qui elles sont. Leurs noms sont dans enveloppe scellée.

Senator Maheu: Are you referring to the other 13 who were identified as war criminals?

Mr. Summers: Perhaps we should not have given them citizenship because they lied to us and misrepresented the facts. The fact is that they are now Canadian citizens, and we have to treat all Canadian citizens with fairness and justice. We may, at the end of the day, revoke these people's citizenship. However, if we start making exceptions to the rule of law, then where will we be? Does it stop with those 13, or does it go further? We are saying there has to be a fair process for all.

Senator Joyal: I should like to address my question to the witness who referred to the American declaration of rights and the issue of nationality. In a federation, the issue of nationality and citizenship can be puzzling. For instance, in Switzerland, one is a Swiss citizen but also a resident of a canton. As such, one has a kind of particular status enjoying a certain number of rights. In Canada, we do not make any distinction between nationality and citizenship. In your assessment of the rights that issue from nationality, do you not think that we should recognize that any person having Canadian nationality has citizenship?

Mr. Wichert: I am not sure I would make that distinction. I would assume that the right to nationality gives one access to citizenship. Thus they become one and the same.

I will not go into the other question of whether we should allow the provinces to grant citizenship, as is the case with the cantons in Switzerland.

I am not sure that answers the question, but I see the two, citizenship and nationality, as intertwined, if not one and the same.

Senator Joyal: I am trying to get some precision here. I think we have to understand what we are dealing with. If the distinction does not exist in Canada, it has to be referred to in the way we address citizenship. It has to be included in the definition.

[Translation]

If one prevails over the other, we must recognize what the concept implies and what its consequences will be.

[English]

That discussion has never taken place in Canada because it is a domain where we feel that we are in what I would call an "untold zone" of what the country is all about. It is difficult for us to seize the real implication of what we are doing in this bill and what this bill implies and what it does not say. How far should the bill reflect those notions? After all, citizenship is the expression of the sovereignty of a nation. When you have a passport, it means that when you travel outside your country, you bear the nationality on that passport. When you are in the country, and stay in the country, you do not question it. However, that right is activated on that dimension when you present yourself in another country. That's why we always say: "Tout le monde a droit à une patrie." That's what you are fighting for as a human being. Everyone needs a home somewhere. Everyone has to land somewhere. I think it is

Le sénateur Maheu: Parlez-vous des 13 autres qui ont été identifiées comme criminels de guerre?

M. Summers: Nous n'aurions peut-être pas dû leur accorder la citoyenneté parce qu'ils nous ont menti et qu'ils ont dissimulé les faits. Maintenant ce sont des citoyens canadiens et nous devons traiter tous les citoyens canadiens équitablement et justement. Il se peut qu'en dernière analyse, nous révoquions la citoyenneté de ces personnes. Toutefois, si nous commençons à faire des exceptions à la règle de droit où nous retrouverons-nous? S'en tient-on à ces 13 cas, ou est-ce qu'on va loin? Nous prétendons qu'il doit y avoir une procédure équitable pour tous.

Le sénateur Joyal: J'aimerais poser ma question au témoin qui a mentionné la Déclaration américaine des droits et la question de nationalité. Dans une fédération, les questions de nationalité et de citoyenneté peuvent être problématiques. Par exemple, en Suisse, on est citoyen suisse mais également résident d'un canton. À ce titre, on jouit d'un genre de statut particulier qui entraîne un certain nombre de droits. Au Canada, nous ne faisons pas de distinction entre la nationalité et la citoyenneté. Dans votre évaluation des droits qui découlent de la nationalité, ne pensez-vous pas qu'il faut reconnaître que toute personne qui détient la nationalité canadienne détient aussi la citoyenneté canadienne?

M. Wichert: Je ne sais pas au juste si je ferais cette distinction. Je présume que le droit à la nationalité donne accès à la citoyenneté. Cela une seule et la même chose.

Je ne vais pas aborder l'autre aspect qui consiste à permettre aux provinces d'accorder la citoyenneté, comme c'est le cas des cantons en Suisse.

Je ne suis pas convaincu que cela réponde à la question, mais j'estime que les deux, la citoyenneté et la nationalité sont interreliées, si ce n'est une seule et même chose.

Le sénateur Joyal: J'essaie d'obtenir des précisions. Je pense qu'il faut comprendre de quoi il est question. Si la distinction n'existe pas au Canada, il faut en tenir compte dans la façon dont nous traiterons la citoyenneté. Il faut l'inclure dans la définition.

[Français]

Si l'un emporte l'autre, il faut reconnaître les implications du concept et des conséquences à tirer.

[Traduction]

Ce débat n'a jamais eu lieu au Canada parce que c'est un domaine où nous estimons que nous sommes dans ce que j'appellerais une région insondable de la nature de notre pays. Il nous est difficile de saisir les répercussions réelles de ce que nous faisons dans ce projet de loi et ce que ce projet de loi sous-entend, ce qu'il ne dit pas. Jusqu'à quel point le projet de loi doit-il refléter ces idées? Après tout, la citoyenneté est l'expression de la souveraineté d'une nation. Lorsque vous avez un passeport, cela signifie que lorsque vous voyagez à l'extérieur de votre pays, vous avez la nationalité qui figure sur ce passeport. Lorsque vous êtes au pays, lorsque vous restez au pays, vous ne mettez pas la chose en doute. Toutefois, ce droit entre en jeu lorsque vous vous présentez dans un autre pays. C'est pourquoi nous disons toujours: «Tout le monde a droit à une patrie». Voilà ce qu'on revendique

very important, in that discussion of the implications of those who gain citizenship by birth and those who gain it by granting, to remember that we are making distinctions in terms of administrative organization. However, we are not defining essentially what it means, what it is. That is why I feel a little "sur mon appétit" on this bill, because I feel there is an element that does not show a coherent approach to it. My question is: How can you help us to define that?

Mr. Wichert: As you yourself mentioned earlier, perhaps we need some kind of preamble or recognition that the right to nationality is an overarching right that does not just emanate from laws here in Canada, but from the Universal Declaration of Human Rights or from the American declaration on rights and duties. There are other concepts that articulate the right to nationality. It may well be that that is what we should be articulating here to underscore the whole discussion in the rest of the bill.

Senator Finestone: Do you have a definition of the difference between nationality and citizenship?

Mr. Wichert: Do I have one? Not at my fingertips.

The Deputy Chairman: In some countries, they talk about nationality. In other countries, it is citizenship. My impression is that it is worth studying this point. If the two terms are the same, then we have to know that, and why. In French-speaking countries, they never use "citizenship" as far as I know. They used it at the time of the French Revolution — "citoyen," et cetera — but today they talk about "nationality." In countries such as Canada, the United States and Britain, they use the word "citizenship."

Senator Pearson: In the former Soviet Union, one was considered a citizen of the U.S.S.R., but also as having the nationality of Armenian, et cetera.

The Deputy Chairman: That is not the case in our country. I should like to hear an expert on this matter.

Senator Grafstein: We have had this debate about the oath of citizenship. I always had the very clear view that citizenship was the ultimate grace that a nation could bestow on people who reside within its borders. Therefore, it should be protected.

Have you got a definition of citizenship in Canada? You have given evidence that if it is taken away, it must be done fairly. It is also your evidence that we should try to give it to those who do not have it. I do not quarrel with that. That is our policy. The question is, what is it that we are trying to preserve here? This is Senator Joyal's issue. What is it that is so important that you believe people should not be deprived of it? Define for us, if you can, the nature of citizenship.

en tant qu'être humain. Chacun a besoin d'une patrie. Chacun doit se retrouver quelque part. Je pense qu'il est très important de se rappeler, lorsque l'on discute des répercussions pour ceux qui ont la citoyenneté de naissance et ceux qui l'ont obtenue, qu'il s'agit d'une distinction sur le plan administratif. Toutefois, nous ne définissons pas essentiellement ce que cela signifie, ce que cela est. Voilà pourquoi ce projet de loi me laisse sur mon faim, parce que j'ai l'impression qu'à certains égards, une approche cohérente fait défaut. Je vous demande donc: comment pouvez-vous nous aider à définir cela?

M. Wichert: Comme vous l'avez vous-même mentionné plus tôt, peut-être devrions-nous prévoir un préambule énonçant que le droit à la nationalité est un droit fondamental qui n'émane pas seulement des lois canadiennes, mais de la Déclaration universelle des droits de la personne ou de la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme. Le droit à la nationalité repose sur d'autres concepts. Il faudrait sans doute définir ces concepts pour pouvoir fonder toute la discussion portant sur le reste du projet de loi.

Le sénateur Finestone: Pouvez-vous nous fournir une définition établissant une distinction entre nationalité et citoyenneté?

M. Wichert: Ai-je une définition? Je ne peux pas vous donner de définition à brûle-pourpoint.

Le vice-président: Dans certains pays, on parle de nationalité et dans d'autres, de citoyenneté. Je pense qu'il vaudrait la peine d'étudier la distinction qu'on fait entre ces deux concepts. Si les deux termes signifient la même chose, nous le saurons et nous saurons aussi pourquoi. Si je ne m'abuse, on ne parle jamais de «citoyenneté» dans les pays francophones. On en parlait à l'époque de la Révolution française, mais aujourd'hui, on parle plutôt de «nationalité». Dans des pays comme le Canada, les États-Unis et la Grande-Bretagne, on utilise le mot «citoyenneté».

Le sénateur Pearson: Dans l'ancienne Union soviétique, on était citoyen de l'URSS, mais on avait aussi la nationalité arménienne, par exemple.

Le vice-président: Ce n'est pas le cas dans notre pays. J'aimerais entendre le point de vue d'un spécialiste sur le sujet.

Le sénateur Grafstein: Nous avons eu ce débat au sujet du serment de citoyenneté. J'ai toujours été d'avis que la citoyenneté est le plus grand bienfait qu'un pays puisse accorder aux gens qui résident à l'intérieur de ses frontières. Voilà pourquoi ce droit doit être protégé.

Pouvez-vous nous définir ce que constitue la citoyenneté au Canada? Vous nous avez dit que si quelqu'un est privé de ce droit, il faut procéder de façon équitable. Vous avez aussi dit que nous devrions essayer d'accorder la citoyenneté à ceux qui ne l'ont pas. Je ne trouve rien à redire à cela. C'est notre politique. La question est cependant de savoir ce que nous essayons de préserver. C'est ce que fait valoir le sénateur Joyal. Qu'est-ce qui est si important que vous pensez qu'on ne devrait pas en priver qui que ce soit? Définissez pour nous, si vous le pouvez, le caractère de la citoyenneté.

It is a fair question. It is fair because each one of you has worked in this field, from refugees to immigrants to citizenship, and it would be very interesting for us to have your take on what are the rights and duties of a citizen. Perhaps you can give a quick answer.

Ms Dench: From the refugee point of view, the state is supposed to protect the human rights of its citizens. Refugees are people who have been persecuted in their home country and have not had that protection as citizens.

Refugees who come to Canada often have mixed feelings about citizenship. Many refugees are very keen to become citizens as soon as possible because it will give them a sense of permanent protection in Canada. That is extremely important to them because of their life experiences.

At the same time, many refugees are reluctant to become citizens because citizenship has not been a matter of choice. They have been forced out of their home country, to which they are deeply attached, and have come to Canada because of persecution. They have been forced to flee. Therefore, taking Canadian citizenship has a sense of finality, a final rupture with their past, and in a sense, a feeling that all has been lost and that they are forced to start a new life, which is not something they chose to do.

Senator Grafstein: Going back to my central point, we are here, with all due respect, dealing with citizenship. If you have any thoughts about citizenship, they would be very useful.

Define for us, under international law, the rights and duties of a citizen.

Senator Andreychuk: That is unfair.

Senator Grafstein: It is not unfair. This bill is trying to do precisely that. It takes something away by legal or discretionary means. I want to know what we are taking away.

Senator Finestone: You have dual citizenship rights. Why do you say we are taking it away?

Senator Grafstein: I am not talking about duality. I am talking about citizenship. It is a separate question.

The Deputy Chairman: We have to remember that refugees have certain rights. The Charter of Rights does not apply only to Canadian citizens. There are many cases where fundamental rights are extended to those who are not Canadian citizens. We have to say that.

I wish to thank you very much for your appearance before us. It has been very useful, in my opinion.

The committee adjourned.

C'est une question qu'il est permis de se poser étant donné que chacun d'entre vous a travaillé dans le domaine que ce soit avec des réfugiés, des immigrants et de nouveaux citoyens, et il serait très intéressant que nous connaissions votre conception des droits et des devoirs d'un citoyen. Peut-être pouvez-vous nous expliquer tout cela brièvement.

Mme Dench: Dans l'optique des réfugiés, l'État est censé protéger les droits civils de ses citoyens. Les réfugiés sont des gens qui ont été persécutés dans leur pays d'origine et dont les droits de la personne n'ont pas été protégés.

Les réfugiés qui viennent au Canada ont souvent des sentiments ambivalents au sujet de la citoyenneté. De nombreux réfugiés veulent devenir citoyens canadiens le plus rapidement possible parce qu'ils ont ainsi l'impression que le Canada les protégera de façon permanente. Ils y tiennent beaucoup en raison de ce qu'ils ont vécu.

Par ailleurs, de nombreux autres réfugiés hésitent à devenir citoyens canadiens parce qu'il ne s'agit pas d'un choix de leur part. Ils ont été contraints de quitter leur pays, auquel ils étaient très attachés, et ils sont venus au Canada pour fuir la persécution. Ils ont été forcés de fuir leur pays. Par conséquent, le fait de devenir citoyen canadien signifie pour eux qu'ils rompent avec leur passé et ils ont l'impression d'avoir tout et d'être forcés de commencer une nouvelle vie qu'ils n'ont pas choisie.

Le sénateur Grafstein: Sauf le respect que je vous dois, j'aimerais que nous revenions à la question de la citoyenneté. Il nous serait très utile de savoir quelle est votre conception de la citoyenneté.

Pourriez-vous nous définir les droits et devoirs d'un citoyen en vertu du droit international.

Le sénateur Andreychuk: C'est injuste.

Le sénateur Grafstein: Ce ne l'est pas. C'est exactement ce que vise le projet de loi. Il vise à priver les gens d'un droit par des moyens juridiques ou discrétionnaires. J'aimerais savoir de quels droits on va priver ces personnes.

Le sénateur Finestone: Le droit à la double citoyenneté est maintenu. Pourquoi dites-vous qu'on va priver les gens de ce droit?

Le sénateur Grafstein: Je ne parle pas de la dualité. Je parle de la citoyenneté. C'est une question distincte.

Le vice-président: Nous devons nous souvenir que les réfugiés ont certains droits. La Charte des droits ne s'applique pas seulement aux citoyens canadiens. Les tribunaux ont confirmé à maintes reprises que ceux qui ne sont pas citoyens canadiens jouissent tout de même de droits fondamentaux. Je me dois de leur rappeler.

J'aimerais vous remercier beaucoup d'avoir comparu devant le comité. À mon avis, votre témoignage a été très utile.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

APPEARING—COMPARAÎT

The Honourable Elinor Caplan, P.C., M.P., Minister of
Citizenship and Immigration.

L'honorable Elinor Caplan, c.p., députée, ministre de la
Citoyenneté et de l'Immigration.

WITNESSES—TÉMOINS

Wednesday, September 20, 2000

From the Department of Citizenship and Immigration:

Janice Cochrane, Deputy Minister;
Joan Atkinson, Assistant Deputy Minister, Policy and
Program Development;
Norman Sabourin, Registrar of Canadian Citizenship;
Rosaline Frith, Director General, Integration.

Thursday, September 21, 2000

From the Canadian Council of Refugees:

Janet Dench, Executive Director;
Nick Summers, Member of the National Council.

From the Inter-Church Committee for Refugees:

Tim Wichert, Board Member.

Le mercredi 20 septembre 2000

Du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration:

Janice Cochrane, sous-ministre;
Joan Atkinson, sous-ministre adjointe, Développement des
politiques et programmes;
Norman Sabourin, greffier de la citoyenneté canadienne;
Rosaline Frith, directrice générale, Intégration.

Le jeudi 21 septembre 2000

Du Conseil canadien pour les réfugiés:

Janet Dench, directrice générale;
Nick Summers, membre du conseil national.

Du Comité inter-églises pour les réfugiés:

Tim Wichert, membre du conseil d'administration.

